

УКРАЇНСЬКИЙ КАТОЛИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ДУ «ІНСТИТУТ РЕГІОНАЛЬНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ
ІМЕНІ М.І. ДОЛІШНЬОГО НАН УКРАЇНИ»

Борщевський В., Чех М., Василиця О.

**УПРАВЛІННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИМИ ГРОМАДАМИ
В УМОВАХ ІНСТИТУЦІЙНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ:
УКРАЇНСЬКИЙ КОНТЕКСТ**

Навчальний посібник

Львів – 2025

УДК 338.24:332.1:352:330.837(477)(075.8)
JEL R22, O17

Борщевський В., Чех М., Василиця О. Управління територіальними громадами в умовах інституційних трансформацій: український контекст: навчальний посібник. Для студентів та аспірантів спеціальностей: 281 (D4) «Публічне управління та адміністрування» галузі знань 28 Публічне управління та адміністрування (D «Бізнес, адміністрування та право») та 051 (C1) «Економіка» галузі знань 05 Соціальні та поведінкові науки (C «Соціальні науки, журналістика, інформація та міжнародні відносини»). Львів, 2025. 124 с.

Схвалено на засіданні кафедри державного управління Українського католицького університету (протокол № 4 від 2 лютого 2025 р.).

Рекомендовано до друку Вченою радою факультету суспільних наук Українського католицького університету (протокол № 6 від 12 лютого 2025 р.).

Рекомендовано до друку Вченою радою ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України» (протокол № 1 від 29 січня 2025 р.)

Рецензенти:

Стрельцов В. – д.н.д.у, професор кафедри державного управління Українського католицького університету.

Васильців Т. – д.е.н., професор, завідувач відділу проблем соціально-гуманітарного розвитку регіонів ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України».

Навчальний посібник призначений для самостійного опрацювання студентами низки тематичних блоків тих навчальних дисциплін, які охоплюють широке коло проблем, пов'язаних з управлінням територіальними громадами. Основний акцент зроблено на принципах, механізмах та інструментах управління територіальними громадами в умовах інституційних трансформацій та інституційних змін на прикладі сучасної України. Посібник розроблений у відповідності з програмами навчальних курсів: «Економічні засади публічного управління», «Професіоналізм та етика в державному секторі», «Стратегічне управління», «Державна регіональна політика», «Інституційна економіка», «Публічне адміністрування та суспільні трансформації», «Місцевий економічний розвиток», «Аналіз і прогнозування розвитку економічних систем», «Управління регіональним розвитком в умовах євроінтеграції».

Видання призначене для здобувачів денної та заочної форм навчання другого (магістерського) і третього (аспірантського) рівнів вищої освіти, спеціальностей: 281 (D4) «Публічне управління та адміністрування» та 051 (C1) «Економіка».

© В. Борщевський, М. Чех, О. Василиця, 2025
© УКУ, 2025
© ДУ «ІРД НАНУ», 2025

ЗМІСТ

Вступ	4
Тема 1. Інституційні трансформації: особливості, ризики та вплив на сферу публічного управління	7
Тема 2. Інституційні трансформації воєнного часу та їх організаційно-управлінський контекст.....	20
Тема 3. Територіальні громади в умовах інституційних трансформацій, спричинених війною: досвід України	32
Тема 4. Проблеми стратегування розвитку територіальних громад в умовах інституційних трансформацій	46
Тема 5. Проєктний менеджмент як інструмент підвищення ефективності управління територіальною громадою в умовах інституційних змін	55
Тема 6. Брендинг та маркетинг територіальних громад як засіб їх адаптації до трансформацій інституційного середовища: євроінтеграційний контекст	63
Тема 7. Міжсекторне партнерство – управлінський ресурс громад в умовах інституційних змін.....	71
Тема 8. Інституційно-управлінські аспекти управління громадами в контексті повоєнної ревіталізації економіки	81
Тема 9. Пріоритетні напрями управління повоєнною модернізацією економіки українських громад: євроінтеграційний аспект	93
Тема 10. Засоби та інструменти підвищення економічної й інституційної спроможності українського громадянського суспільства з урахуванням євроінтеграційного досвіду та кращих практик країн-членів ЄС.....	107
Список використаних джерел	119

ВСТУП

Публічне управління в умовах інституційних трансформацій має свої характерні особливості та механізми розвитку. Значною мірою їх специфіка залежить від змісту, характеру та причин згаданих трансформацій. Відтак, цей аспект публічного управління потребує свого окремого дослідження з метою акцентування уваги на тих головних пріоритетах, які повинні забезпечувати ефективну реалізацію економічної, регіональної, соціальної та інших політик на різних рівнях владної ієрархії.

З огляду на євроінтеграційні пріоритети України, сьогодні особливо важливим є місцевий рівень, що актуалізує проблематику управління територіальними громадами в умовах інституційних трансформацій. Адже в нинішній ситуації на органи місцевого самоврядування українських громад покладається низка важливих адміністративно-організаційних, фінансово-господарських і суспільно-політичних функцій, покликаних забезпечувати сталість їх розвитку та збалансоване економічне зростання. Разом із цим, існує потреба в адекватній оцінці всіх тих інституційних трансформацій, які сьогодні відбуваються в Україні та на європейському континенті загалом. Відтак, окреслення кола тих першочергових завдань, які сьогодні мають розв'язуватися органами місцевого самоврядування територіальних громад має відбуватися з урахуванням мінливості чинників інституційного середовища.

Передусім у цьому контексті варто відзначити інституційні зміни, пов'язані з проведенням в Україні адміністративно-територіальної реформи. Однією з її основних цілей є досягнення територіальними громадами реальної фінансової самодостатності та спроможності на основі диверсифікації механізмів акумулювання бюджетних ресурсів і позабюджетних коштів. У цьому контексті важливо акцентувати увагу на впровадженні сучасних засобів та інструментів поліпшення інвестиційного клімату, а також на активізації роботи з потенційними грантодавцями задля збільшення обсягів залучення грантових ресурсів. Крім того, слід нарощувати потенціал акумулювання громадами місцевих податків і зборів з одночасним збільшенням неподаткових надходжень до їх бюджетів.

Не менш важливо підвищувати ефективність використання управлінських інструментів задля нарощування людського та підприємницького потенціалу громад. Передусім це стосується реалізації заходів з розвитку бізнесу, вкладення коштів у модернізацію інфраструктури, проведення дієвих навчально-освітніх та інформаційно-

просвітницьких заходів, у тому числі орієнтованих на поліпшення якості людського та соціального капіталу громади.

Разом із цим слід сприяти нарощуванню економічного потенціалу громад через інтеграцію в їх соціальне, інституційне та господарське середовище тих внутрішньо переміщених осіб (ВПО) і представників релокованого бізнесу, які були змушені шукати тут прихистку від війни. Адже для багатьох українських громад релокація бізнесу та розміщення ВПО стали важливим викликом, як в інституційному, так і в адміністративно-управлінському сенсі. Перед органами місцевого самоврядування приймаючих громад, а також перед їх підприємцями, інститутами громадянського суспільства і пересічними мешканцями, постала ціла низка нових завдань, пов'язаних із необхідністю забезпечити переселенцям належні умови для облаштування побуту, налагодження їх повсякденного життя, працевлаштування тощо.

Іншим важливим викликом для управління територіальними громадами України сьогодні виступає посилення інституційних трансформацій у контексті поглиблення європейської інтеграції нашої держави. У найближчій перспективі ці трансформації набуватимуть все нових обрисів, охоплюючи дедалі ширше коло напрямів. Передусім це стосується впровадження інституційних стандартів ЄС в реалізації політики сталого розвитку, зокрема щодо охорони довкілля; забезпечення рівного доступу для всіх мешканців і гостей громади, не залежно від їх віку, статі, переконань, походження, релігії та фізичних можливостей; просування відкритості та прозорості у прийнятті управлінських рішень, включаючи впровадження ресурсів з відкритими даними та цифровізацію документообігу тощо.

Поряд із цим, невід'ємною складовою європейської інтеграції України, яка значною мірою визначатиме подальші інституційні трансформації в нашій державі та впливатиме на зміну парадигми управління українськими територіальними громадами, стане впровадження демократичних практик публічного управління. Це означатиме необхідність застосування принципу субсидіарності з одночасним посиленням ролі інститутів громадянського суспільства в управлінні громадами, зокрема на основі розвитку міжсекторного партнерства.

Крім того, існує ціла низка потенційних інституційних викликів, які сьогодні поки що не знаходять свого належного відображення, а відтак не усвідомлюються достатньо чітко, ані працівниками органів місцевого самоврядування українських громад, ані представниками їх інститутів громадянського суспільства. Це може ускладнювати та уповільнювати

реагування місцевої влади на потенційні інституційні трансформації, зокрема при розробці стратегій і програм місцевого розвитку, а також під час реалізації заходів з їх практичного впровадження. Передусім це стосується безпекових проблем, необхідності адаптуватися до потреб і вимог іноземних інвесторів, від ефективності співпраці з якими значною мірою буде залежати ресурсний потенціал громад та якість їх людського й соціального капіталу, а також впровадження європейських стандартів якості продукції, пов'язаних зі змінами в регуляторній політиці та в дозвільних процедурах.

Це актуалізує потребу в пошуку дієвих управлінських інструментів і сучасних засобів удосконалення менеджменту територіальних громад, здатних забезпечити не лише їх адаптацію до інституційних викликів нинішнього етапу розвитку, але й закласти необхідний ґрунт для підвищення соціального та економічного потенціалу в умовах повоєнної ревіталізації та європейської інтеграції.

Зважаючи на все зазначене, основна мета цього навчального посібника полягає в окресленні кола тих першочергових принципів і засад управління територіальними громадами, а також механізмів та інструментів управлінської діяльності, які дозволять українським громадам уникнути зайвих трансакційних витрат і репутаційних ризиків в умовах посилення інституційної невизначеності, як в умовах воєнного стану, так і на етапі повоєнного розвитку.

Ознайомлення зі змістом навчального посібника дасть змогу студентам і всім зацікавленим у цій проблематиці отримати сучасні знання з питань управління громадами в умовах інституційних трансформацій та інституційної невизначеності. Це сприятиме формуванню управлінських навичок, пов'язаних з впровадженням якісних позитивних зміни в діяльності органів місцевого самоврядування територіальних громад та забезпечення їх соціально-економічного розвитку.

Посібник складається з 10-ти тематичних блоків, кожен з яких присвячений окремому напрямку управлінської діяльності в громадах в умовах інституційних трансформацій. Матеріал кожного з тематичних блоків підібраний таким чином, щоб сприяти формуванню у студентів і фахівців, що цікавляться цією проблематикою, відповідних компетенцій і навичок, які дозволять ефективно виконувати завдання, що стоять сьогодні перед органами місцевого самоврядування територіальних громад.

ТЕМА 1. ІНСТИТУЦІЙНІ ТРАНСФОРМАЦІЇ: ОСОБЛИВОСТІ, РИЗИКИ ТА ВПЛИВ НА СФЕРУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Інституційні трансформації є невід’ємною складовою життєдіяльності будь-якої соціально-економічної системи. Вони відбуваються постійно: як в умовах відносної суспільно-політичної стабільності, так і під час різного роду криз, ринкових коливань або ж проведення реформ. У другому випадку інституційні зміни значно відчутніше впливають на економіку, соціум та на політичне життя.

В новітній українській історії спостерігалася низка доволі суттєвих інституційних трансформацій, найбільш вагомими з яких були спричинені: ринковими перетвореннями кінця ХХ ст., зокрема, руйнуванням централізовано-планової економіки та переходом до ринкових принципів господарювання; європейською інтеграцією та адаптацією до інституційних стандартів ЄС (найбільш активна фаза цього процесу розпочалася після підписання Угоди про Асоціацію з ЄС у 2014 р.); всеосяжною безпековою кризою внаслідок широкомасштабного російського вторгнення у 2022 р.

Основними сферами поширення інституційних трансформацій, через які здійснюється їх вплив на систему публічного управління, а також на бізнес та на життєдіяльність всього суспільства загалом, є: інституційно-правова (зміна законів, підзаконних нормативних актів, розпорядчих документів, регламентів, стратегій і програм розвитку, дозвільних процедур тощо); інституційно-звичаєва (зміна звичаїв, традицій, неписаних правил, стереотипів, вірувань, забобонів, очікувань, страхів, догм, поведінкових моделей, управлінських архетипів, культурних цінностей та ін.); інституційно-організаційна (трансформація старих та поява нових інституцій, зміна їх повноважень, статусу, спроможності тощо; модернізація інституційно-організаційної архітектури публічного сектору, зміна структури органів державної влади, новації в соціальному устрої та в конфігурації ділового середовища; інтеграція в міжнародні організації, спілки, об’єднання та ін.) (Рис. 1.1).

При цьому важливо наголосити на наявності тісного зв’язку між пріоритетними сферами поширення інституційних трансформацій і джерелами їх походження. Так, інституційно-правові трансформації зазвичай беруть свій початок у цілеспрямованих заходах, що реалізуються органами публічної влади в руслі проведення системних соціально-економічних реформ. У цьому разі інституційні норми, притаманні старому устрою, влада прагне замінити новими, покликаними

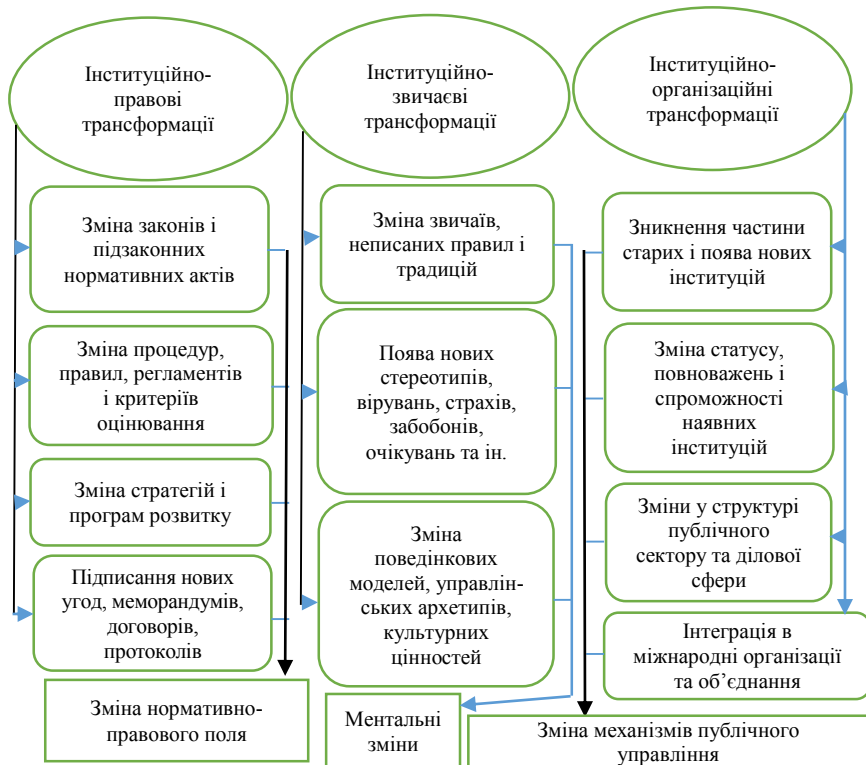


Рис. 1.1. Основні сфери поширення інституційних трансформацій

сприяти якнайшвидшій еволюції різних сфер суспільно-політичного та господарського життя в потрібному напрямі. Наприклад, перехід від планово-адміністративної до ринкової економіки потребує унормування цілої низки регуляторних аспектів, пов'язаних з приватизацією власності та її захистом, лібералізацією зовнішньоекономічної діяльності, новими соціально-трудовими відносинами, регулюванням фінансово-банківської та валютної діяльності, децентралізацією влади, формуванням системи антимонопольного контролю тощо. Доволі подібним є механізм інституційно-правових трансформацій, притаманних етапу європейської інтеграції. У цьому разі також головну трансформаційну роль відіграють органи публічної влади, які цілеспрямовано змінюють регуляторне поле, наближаючи його до правових стандартів ЄС.

На відміну від інституційно-правових трансформацій, системні перетворення інституційно-звичаєвого типу як правило спираються на динаміку соціальних процесів, які розгортаються під впливом еволюції морально-етичних, ментально-психологічних чи культуральних чинників розвитку суспільства. Так, наприклад, відбувається при зміні поведінкових моделей, зумовлених транзитом інститутів від більш ефективних соціально-економічних систем до менш конкурентоспроможних, зокрема під впливом їх суперництва (у цьому разі соціальні інституції, бізнес і пересічні мешканці у своєму повсякденному житті починають використовувати ті поведінкові моделі, які притаманні більш успішним суспільствам, що з часом трансформується у нові звичаї, традиції, правила, вірування, неписані закони, стереотипи тощо). Яскравим прикладом цього може слугувати масштабування звичаєвих норм, які спочатку набули свого поширення в демократичних суспільствах, а потім поширилися майже в усьому глобальному світі (конкурентні вибори і виборчі технології, впливовість засобів масової інформації, активне користування соціальними мережами, впровадження ресурсів з відкритими даними та цифрових технологій, забезпечення рівного доступу всіх мешканців до соціальних послуг і соціальних благ, екологічний спосіб мислення тощо).

Водночас інституційно-організаційні трансформації за своєю природою більше тяжіють до системних методів впровадження. Тобто, їх поширення значною мірою є похідним від реалізації комплексу заходів, пов'язаних з інтеграцією двох чи більшої кількості інституційних систем. Так відбувається, наприклад, у разі формування та розвитку міждержавних об'єднань, асоціацій, коаліцій чи союзів, які передбачають функціонування багатьох держав на спільних інституційних засадах. До прикладів трансформацій такого типу можна віднести створення Європейського Економічного співтовариства, а згодом на його базі Європейського Союзу (ЄС), Світової організації торгівлі (СОТ), Організацію північноатлантичного договору (НАТО), Організації країн – експортерів нафти (ОПЕК), організації БРИКС, Організації азійсько-тихоокеанського економічного співробітництва (АРЕС) тощо.

Таким чином, інституційно-організаційні трансформації відбуваються передусім завдяки входженню держави чи її окремих регіонів до певних міжнародних інституцій, що тягне за собою адаптацію відповідних способів інституційної співпраці, або ж через поширення тих чи інших інституцій, які притаманні таким інституційним системам (як от євро регіони, кластери, наукові, індустріальні й технологічні парки, антикорупційні органи, бізнес-асоціації тощо, які притаманні інституційній матриці ЄС).

Схематичне зображення взаємозв'язків між сферами поширення інституційних трансформацій та їх основними джерелами наведено на рис. 1.2.

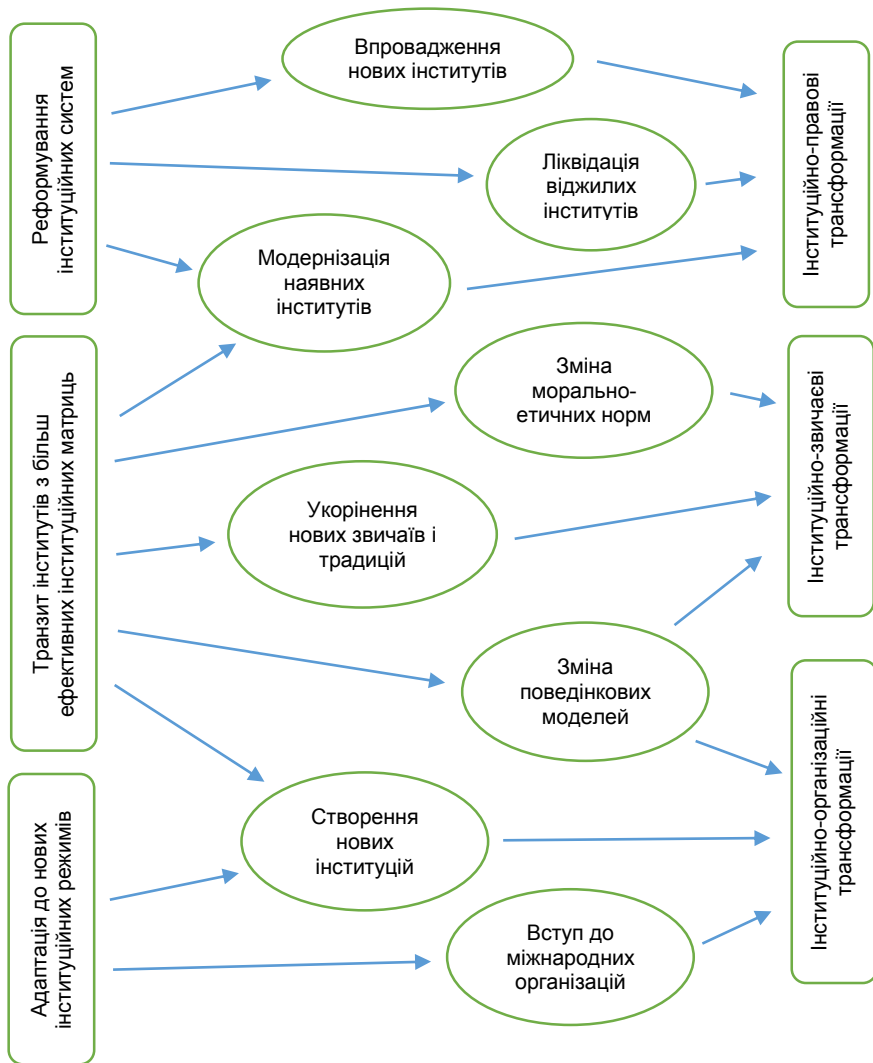


Рис. 1.2. Джерела та складові поширення інституційних трансформацій

Головним аспектом інституційних трансформацій різних типів, який потребує особливої уваги з погляду концептуальних засад публічного управління, є загроза виникнення інституційних дисфункцій у процесі їх здійснення. Ці дисфункції часто стають наслідком суб'єктивних прорахунків або ж об'єктивних соціальних процесів і криз під час впровадження інституційних змін.

Найбільш поширеними інституційними дисфункціями, пов'язаними зі сферою публічного управління, є: інституційні пастки, інституційні ями, інституційні мутації, мімікрія інститутів, поява анти-інститутів, а також – інституційні розриви, інституційний вакуум, аномія інститутів та інституційні фетиши (табл. 1.1).

Таблиця 1.1
Основні інституційні дисфункції, що можуть виникати під час
інституційних трансформацій

Інституційна дисфункція	Характеристика	Приклади
1	2	3
Інституційні пастки	Стійкий закритий інституційний зв'язок, вигідний для його учасників, але шкідливий для суспільства в цілому	Бартерний обмін, корупційні схеми, тіньові операції
Інституційні ями	Частина інституційного простору, у якому одночасно існує необхідність інституційних змін проте зберігаються інституційні рудименти, що блокують такі зміни	Правові рудименти та управлінські архетипи, які обмежують модернізацію ЗСУ та розвиток ВПК під час війни
Інституційні мутації	Докорінна зміна природи інституту при збереженні його назви, яка призводить до втрати самої сутності інституту та до атрофії його функцій при формальному самозбереженні	Сільськогосподарські кооперативи, створені за вказівкою «згори» і не здатні виживати без дотацій чи грантів
Мімікрія інститутів	Окремий випадок інституційних мутацій, коли зміна суті інституту відбувається при мінімальній зміні його зовнішньої форми	Тендери з «підставними» фірмами
Анти-інститути	Інститути, які не здатні інтегруватися в наявне інституційне середовище і починають конкурувати з частиною чинних інститутів, здійснюючи на них деструктивний вплив	Фінансово неспроможні територіальні громади
Інституційні розриви	Інституційні розбіжності між суміжними інститутами або інституційними рівнями, що породжує їх некомплементарність	Неспівпадіння стратегій розвитку регіону, субрегіонів і громад у їх межах

Управління територіальними громадами в умовах інституційних трансформацій: український контекст

1	2	3
Інституційний вакуум	Неврегульованість частини соціальних або економічних взаємодій відповідними інституційними нормами чи інституціями	Невизначеність ролі районних рад та адміністрацій після об'єднання громад
Аномія інститутів	Ослаблення інститутів через їх неповноту, нестійкість, виснаженість, або ж розпливчатість і суперечливість норм, на які вони спираються, що веде до зниження їх реальної значимості	Втрата парламентом своєї сутності та ролі в державі через значну залежність від Президентської гілки влади
Інституційні фетиші	Інститути, що наділяються певними «культурними» ознаками, якими насправді не володіють, або на які покладаються сподівання, яких вони не здатні виправдати	Стратегії розвитку, не забезпечені відповідними фінансовими і кадровими ресурсами

У сучасних економічних дослідженнях, присвячених проблематиці інституційних трансформацій, доволі вагоме місце займає тема «інституційних пасток». Так, ще наприкінці 90-х рр. минулого століття В. Полтеровичем був описаний феномен «інституційної пастки», основною рисою якої автор називав неефективність, але стійкість у часі, що дозволяє їх учасникам мінімізувати власні трансакційні витрати, одночасно спричиняючи зростання трансакційних витрат в економіці загалом. При цьому наголошувалося на тому, що інституційна пастка, як укорінена неефективна норма, не зникає навіть після того, як першопричини, що її породили, вже усунуті.¹ Найяскравішими прикладами «інституційних пасток» в економіці було визнано: корупцію, бартер, неплатежі, ухилення від сплати податків, самореалізовувані песимістичні очікування тощо.

Формування «інституційних пасток», як правило, відбувається через наявність у соціально-економічному просторі країни певних інституційних прогалин, що ведуть до збільшення трансакційних витрат у процесі функціонування економіки. У науковій літературі ці прогалини ідентифікують як «інституційний вакуум», «інституційні розриви» чи «інституційні ями». Так, Н. Манохіна, відзначає: «Іманентною ознакою сучасного інституційного середовища є наявність у ній інституційного вакууму – відсутність у певних просторово-часових координатах тих гравців і тих необхідних «правил гри», які забезпечують поступальний розвиток

¹ Полтерович В. Институциональные ловушки и экономические реформы. *Экономика и математические методы*. 1999. Т. 35. Вип. 2. С. 1-37, с. 4; Полтерович В. Институциональные ловушки – результат неверной стратегии реформ. *Вопросы экономики*. 2009. № 6. С. 4-22., с. 7

суспільної системи».² Д. Петросян акцентує увагу на «інституційних розривах» як нормативно-звичаєвих прогалинах між: суміжними інститутами, правилами гри та правилами контролю або між інституційними рівнями, а їх наявність означає недостатню забезпеченість зв'язків між суміжними правилами, а також некомплементарність нових і наявних інститутів. На його думку, якщо «інституційні розриви» надто великі або існують тривалий період часу, то можуть виникати різного роду не завершені та проміжні інституційні стани з відверто негативними наслідками.³

У працях А. Гриценка дається визначення поняття «інституційних ям», що ідентифікуються автором як частина інституційного простору, у якому одночасно існує необхідність інституційних змін і відсутні інституційні механізми таких змін.⁴ Водночас А. Ткач вказує на те, що «інституційні ями» є результатом «випадання» інтересів окремої суспільної групи з поля зору держави чи бізнесу.⁵ Соціально-економічні системи, що функціонують в умовах ринкової самоорганізації, стикаючись з «інституційним вакуумом», «інституційним розривом» чи «інституційною ямою», починають пристосовуватись до них, самочинно знаходячи варіанти усунення наявних дисфункцій. У цьому разі мінімізація трансакційних витрат відбувається за рахунок формування квазіефективних утворень, насамперед – «інституційних пасток».

Аналогічним є механізм формування «інституційних мутацій», зумовлених деструктивним впливом так званих «анти-інститутів» (або «ортогональних інститутів»). Феномен «анти-інститутів» ґрунтовно досліджений у працях М. Сухарева, який, зокрема, констатує: «В економіці, в кожній інституційній матриці виникають як конгеніальні (відповідні за духом) до сенсу матриці прийоми гри, так і ортогональні (перпендикулярні) до неї... Чим більш «сором'язливі» формальні інститути, тим більшою мірою

² Манохіна Н. Феномен інституціонального вакуума: сутність, причини возникновения и диагностика. *Психология и экономика*. 2008. Т. 1. № 1-2. С. 140-145, с. 142.

³ Петросян Д. Институциональные патологии национальной экономики. *Аудит и финансовый анализ*. 2007. № 2. С. 372-391, с. 378.

⁴ Гриценко А. Інституційна архітектоніка: предмет, основні закони, методологія. *Наукові праці ДонНТУ. Серія: економічна*. Вип. 103-1. С. 31-37, с. 35. Режим доступу: <https://ea.donntu.edu.ua/bitstream/123456789/1114/1/Институциональная%20архитектоника%3A%20предмет%2C%20основные%20законы%2C%20методология.pdf>.

⁵ Ткач А. Інституційна парадигма третього сектору. *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*. 2009. Zeszyt 14. С. 144-153. Режим доступу: www.ur.edu.pl/pliki/Zeszyt14/11.pdf.

суспільство відповідає породженням різноманітних прийомів, типів економічної поведінки, що є ортогональними до цих інститутів. Цікаво відзначити, що ортогональні прийоми гри не обов'язково суперечать формальним інститутам. Навпаки, часто використовувані прийоми вкладаються в рамки закону, але суперечать його суті... Особливо бурхливо створення прийомів гри йде при інституційній революції, коли масово впроваджуються формальні інститути, не конгруентні до звичних для певного суспільства правил і стереотипів поведінки». ⁶ Ця теза підтверджується висновками Т. Заславської, зробленими нею за результатами проведених досліджень щодо інституційних трансформацій у пострадянському соціумі: «Нові закони, укази, постанови нерідко суперечать раніше прийнятим і не відміненим нормам, у тому числі конституційного рівня... Одночасна дія різних норм з одних і тих самих питань дозволяє чиновникам і суддям вибирати ту норму, яку вигідніше застосовувати у кожному окремому випадку. Це породжує корупцію і веде до безкарного порушення принципу правової держави: «Єдиний закон для всіх». ⁷

Руйнівний вплив «ортогональних інститутів» описувався також Ю. Левадою: «Зверху донизу йде імітація: імітація сили, боротьби зі злочинністю, боротьби з корупцією і так далі. Нове таки виникає, але нові інститути в зародковому стані і постійно змагаються зі старими. Є вже, наприклад, суд присяжних, і можна судитися з владою і навіть вигравати суди, а поруч відбуваються розправи без суду...». ⁸

Часто зіткнення конгруентних та ортогональних інститутів призводить до виникнення інституційних мутацій або ж до інституційної мімікрії. Зокрема, «мутація інститутів» пояснюється Є. Балацьким як їх радикальна еволюція, що спричиняє модифікацію не лише окремих структурних елементів інституту-реципієнта, але й веде до видозміни його вихідних цільових установок, завершуючись викривленням вихідного інституту (тобто самозбереження інституту відбувається не тільки за рахунок зміни його форми, а й завдяки частковій зміні його суті та змісту). «Інституційна мімікрія» при цьому розглядається як окремий випадок «мутації інститутів», під якою розуміється така зміна суті інституту, що забезпечується при мінімальній зміні його зовнішньої форми. При «інституційній мімікрії»

⁶ Сухарев М. Социальные антиинституты. *Экономическая социология*. 2004. Т. 5. № 5. С. 63-73, с. 66.

⁷ Заславская Т. *Современное российское общество: социальный механизм трансформации*. М. : Дело, 2004. 400 с., с. 129.

⁸ Левада Ю. Иллюзия устойчивости. *Первое сентября*. 2003. 25.01.

інститут може фактично повністю змінювати колишні цільові установки при їх формальному збереженні. Таким чином, зовні він залишається колишнім інститутом, у той час як насправді це вже зовсім інший інститут, тобто зв'язок, включаючи спадковість, з колишнім інститутом залишається чисто зовнішнім. Як правило, «інститути-мутанти» й інститути з розвиненим механізмом «інституційної мімікрії» є неефективними і є різновидом «інституційних пасток».⁹

«Мутація» та «мімікрія» економічних інститутів розвиваються насамперед на ґрунті «інституційної аномії»¹⁰, визначеної Т. Заславською як «слабкість, неповнота, нестійкість, розпливчатість, суперечливість норм, що підтримуються авторитетом держави та суспільства, зниження їх реальної значимості». Результатом «інституційної аномії», на думку автора, є те, що соціальні практики починають істотно розходитися з діючими правовими нормами».¹¹ При цьому «інституційні аномії» за своїм походженням можуть мати як інволюційний, так і еволюційний вплив на економіку та на сферу публічного управління. У першому разі відбувається «розмивання» інституту внаслідок його закономірної деградації, обумовленої об'єктивними чинниками, зокрема переходом соціально-економічної системи з нижчого щабля розвитку на вищий (наприклад, ослабленням інститутів адміністративно-командної економіки в умовах ринкових трансформацій). Другий (еволюційний) тип «аномії» притаманний інститутам, що перебувають на стадії свого зародження та формування при проходженні соціально-економічною системою послідовних етапів власної еволюції. У цьому разі мова йде не стільки про «розпливчатість» і «виснаженість» інститутів, скільки про їх тимчасову «слабкість», «нестійкість» і «неповноту» (наприклад, так відбувається з інститутами місцевого самоврядування, громадянського суспільства чи конкурентної економіки в умовах адаптації до інституційних стандартів ЄС).

Таким чином, основними «пусковими механізмами» інституційних дисфункцій в сучасній економіці можна вважати «інституційні розриви», «інституційні ями» чи наявність «інституційного вакууму», які є наслідками

⁹ Балацкий Е. Мутация и мимикрия экономических институтов. *Капитал страны*. 2010. 29.03.

¹⁰ Аномія (франц. *anomie* – відсутність закону, організації) – філософсько-соціологічне поняття, що використовується для означення стану суспільства, при якому відсутність або нестійкість регулюючих відносин між індивідами і суспільством, імперативів і правил призводить до того, що більшість населення опиняється «поза» суспільством, вступаючи в конфронтацію з ним.

¹¹ Заславская Т. *Современное российское общество: социальный механизм трансформации*. – М.: Дело, 2004. – 400 с., с. 117.

прогагин в регуляторній політиці держави та в її інституційному забезпеченні, як на загальнодержавному, так і на регіональному й місцевому рівнях. Крім того, джерелом інституційних дисфункцій можуть бути «анти-інститути», породжені некритичним перенесенням на вітчизняний ґрунт деяких інституційних норм, що ефективно функціонують в інших країнах світу, але не є конгруентними українській інституційній матриці (деструктивна дія «анти-інститутів» призводить насамперед до поширення таких інституційних дисфункцій, як «аномія», «мутації» та «мімікрія»).

Ще однією інституційною дисфункцією, на яку варто звернути особливу увагу, є інституційні фетиші. Свого поширення вони зазвичай набувають в умовах адаптації слабших економічних систем до більш розвинених і потужних (наприклад в контексті реалізації євроінтеграційних стратегій тих країн, які за низкою критеріїв не відповідають інституційним стандартам ЄС). У цьому разі, прагнення наслідувати більш розвинені інститути в не підготовлених до цього економічних системах (насамперед кадрово) може обернутися, поряд з інституційною мімікрією, ще й фетишизацією окремих інститутів. На відміну від мімікрії, яка полягає у зміні сутності інституту при збереженні його зовнішньої форми, фетишизація, залишає і форму, і зміст у автентичному стані, про який інститут просто не використовується за своїм прямим призначенням. Тобто він залишається холостим, або бездіяльним, що і дає підставу називати його «фетишем».

Так само, як і матеріальні фетиші (наприклад, доволі поширені у середньовіччі у вигляді тотемів, амулетів, ритуальних святинь тощо), їх сучасні інституційні аналоги піддаються своєрідному «функціональному зсуву», або ірраціональній заміні основних цільових функцій інституту якимось додатковими (культовими) ознаками. Наприклад, інститут сім'ї, який в уявленнях багатьох європейців, особливо старшого покоління, уособлюється з моногамним гетеросексуальним шлюбом (в ідеалі – скріпленням церквою), перетворюється на інституційний фетиш через те, що на практиці починає набувати значно більш диверсифікованих форм (велика частина сучасних сімей живуть взагалі без офіційної реєстрації шлюбу, а поява дистантних і гомосексуальних сімей взагалі «розривають» рамки традиційних інституційних уявлень про сім'ю).

Є також «універсальний» тип інституційних фетишів, які мають такі атрибути «культовості», що забезпечують їх функціональну спроможність у різних інституційних умовах. Функціональний зсув у цьому разі проєктується у крос-культуральну площину, а інституційний фетиш стає безумовним, що робить його особливо небезпечним. Адже тоді від нього очікують дієвості в

рамках усіх інституційних моделей, чого він апіорі дати не може. Наприклад, приватизація оголошується незмінним пріоритетом ринкової економіки, хоча в умовах монополізації ринків вона «працює» зовсім не так, як у конкурентних економічних системах. Так само, й обсяг залучених іноземних інвестицій, який часто вважається індикатором ефективності публічного управління, далеко не завжди виконує цю функцію. Адже коли інвестиційною привабливістю користуються лише сировинні та старопромислові галузі (як це відбулося в багатьох латиноамериканських і східноєвропейських державах, включаючи Україну), тоді залучення інвестицій може радше консервувати неефективну структуру економіки, аніж давати їй імпульс до розвитку. Так само і регулювання ринків, яке часто сприймається як універсальний засіб підвищення якості публічного управління, особливо в контексті «згладжування» економічних криз, може мати прямо протилежний ефект, якщо влада вражена корупцією, а державний борг і бюджетний дефіцит сягають небезпечних розмірів.

Своєрідною конотацією економіки, враженої інституційними фетишами, є алегорія Т. Седлачека: «...Ми будуємо собор з риштувань, який лишається всередині де-факто порожнім... Якщо ми знімемо наші риштування припущень, собор відразу ж завалиться – або ж з'ясується, що наш пишний кафедральний храм ніколи не існував, або ж що мова йшла про собор зі самих лише риштувань, майже як в історії про нове вбрання короля. Риштування – це не будівля».¹²

Слід відзначити, що деструктивний вплив інституційних фетишів на публічне управління фіксується відразу в декількох напрямках. По-перше, через збільшення величини трансакційних витрат, спричинених «функціональними зсувами». Це веде до зниження ефективності господарських трансакцій, оскільки органи публічної влади прагнуть спиратися на неіснуючі інституційні конструкції. Другим важливим аспектом негативного впливу інституційних фетишів на державний сектор є формування таких поведінкових патернів, які суттєво знижують ефективність управління державною власністю. Найбільш показовими у цьому сенсі є інституційні фетиші, пов'язані з поведінковим патерном «культу карго».¹³ До них, зокрема, можна віднести загальнодержавні, регіональні чи місцеві стратегії та програми розвитку, які не підкріплюються скільки-небудь адекватними механізмами реалізації. Це супроводжується

¹² Седлачек Т. *Економіка добра і зла. Слідами людський пошуків: від Гільгамеша до фінансової кризи*. Львів: Видавництво Старого Лева. 520 с., с. 438

¹³ Карго культ. Режим доступу: [https://www.maxzosim.com/kargo-kult/#:~:text=Карго-культ%20\(від%20англ.,об'єктом%20копіювання%2C%20результати.](https://www.maxzosim.com/kargo-kult/#:~:text=Карго-культ%20(від%20англ.,об'єктом%20копіювання%2C%20результати.)

укоріненням безвідповідальності розпорядників бюджетних коштів, породжуючи соціальну апатію та зневіру в суспільстві, а також безініціативність і патерналістські настрої громадян. Тобто, люди, замість пошуку практичних засобів реалізації своїх талантів, здібностей і професійних навичок, починають вибудовувати нереалістичні плани, або ж вдаються до соціальних протестів, вимагаючи зниження тарифів і цін чи підняття зарплат і пенсій. Саме на такому соціальному ґрунті найчастіше з'являються різного роду інституційні пастки, включаючи корупцію, тіньову економіку чи самореалізовувані песимістичні очікування.

Ще одним напрямом поширення деструктивних наслідків інституційних фетишів у публічному секторі є так звані «провали» формальних інститутів, які породжують економічні диспропорції в розвитку громад. Передусім це стосується прийняття таких нормативно-правових актів, які не враховують реальних економічних процесів або ігнорують їх. Наприклад, децентралізація влади, яка не ґрунтується на нарощуванні реальної фінансової спроможності громад, здатна породити інституційний фетиш «неспроможного місцевого самоврядування».

При цьому слід зазначити, що напрям та сила впливу окремих інституційних фетишів на публічний сектор залежить від причин їх виникнення та характеру поширення. Зокрема, у цьому контексті доцільно виділити інклюзивні та рудиментні інституційні фетиші. Наприклад, у державному секторі України найчастіше зустрічаються інклюзивні інституційні фетиші. Вони виникають унаслідок інституційної інклюзії (включення) нових інститутів у старі інституційні рамки. Це відбувається тоді, коли старі інститути поступово руйнуються, а нові ще остаточно не укорінилися. Відтак, частина формальних і неформальних інститутів стикаються з інституційними рудиментами, перетворюючись на інституційні фетиші. Так, посади менеджерів державних чи комунальних підприємств набувають характерних ознак фетишизації, особливо коли на них призначаються недостатньо компетентні управлінці, проте з доволі високими зарплатами.

На відміну від інклюзивних інституційних фетишів їх рудиментні аналоги зобов'язані своєю появою не стільки виникненню нових інститутів, скільки збереженню старих. Тобто, вони виникають на місці деградуючих інститутів, які колись були ефективними, але поступово перестали відігравати свою звичну роль у зв'язку з еволюційними процесами. Відтак, зберігаючись радше за інерцією, аніж з погляду практичної доцільності, вони набувають інволюційного характеру, перетворюючись на рудиментні інституційні фетиші. У цьому разі старий інститут зберігає лише свою уяву

(ритуальну) оболонку, насправді піддаючись сутнісному функціональному зсуву, а точніше – функціональному відмиранню. Саме так сталося в Україні з державним плануванням, або ж з міжгалузевою кооперацією чи агропромисловою інтеграцією на пострадянському етапі розвитку. Це ж саме, значною мірою, стосується безкоштовної державної медицини та вищої освіти.

Кожен з таких інституційних фетишів є своєрідним варіантом задоволення гіпертрофованого попиту на певні публічні послуги. Щобільше, часто такий попит підігрується самими органами публічного управління та місцевого самоврядування. Скажімо свого часу в Україні перетворення на інституційний фетиш спеціальних економічних зон, а згодом – єврорегіонів, сільськогосподарських кооперативів та індустріальних парків, фактично було інспіроване владними інституціями, які виділяли на їх створення чималі бюджетні кошти та адміністративний ресурс.

ПИТАННЯ ДО ОБГОВОРЕННЯ:

1. Окресліть основні виклики інституційних трансформацій в Україні на сучасному етапі?
2. Які фактори впливають на ефективність адаптації українських інституцій до стандартів ЄС?
3. Як війна та безпекові виклики, що виникли після 2022 року змінили підходи до інституційних реформ?
4. Чи можливо попередити появу нових інституційних прогалин у процесі реформування?
5. Яким чином адаптувати запозичені інститути так, щоб вони не стали «анти-інститутами»?
6. Як перетворити інституційні фетиші в ефективні інструменти державного управління?

ТЕМА 2. ІНСТИТУЦІЙНІ ТРАНСФОРМАЦІЇ ВОЄННОГО ЧАСУ ТА ЇХ ОРГАНІЗАЦІЙНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ КОНТЕКСТ

Протягом історії людства війни стали незмінними супутниками розвитку держав та регіонів. Прагнення владоможців захоплювати нові території та ресурси, просувати культурні наративи, поширювати власні політичні впливи, або ж реалізовувати свої геоекономічні інтереси зазвичай супроводжувалися військовими конфліктами.

Основні способи та інструменти ведення війн змінювалися у процесі технологічної еволюції людства, проте їх інституційна суть залишалася незмінною.

Водночас є всі підстави стверджувати, що на межі ХХ–ХХІ століть глобальна безпекова ситуація змінилася докорінно, оскільки поразка СРСР у «холодній війні» та пов'язаний із цим розвал соціалістичного військово-політичного блоку супроводжувалися трансформацією моделі всього світового порядку. Старі загрози зникли, проте замість них з'явилися інші, часом значно небезпечніші. У багатьох регіонах посилилось міждержавне суперництво, що породило загострення старих або ж виникнення нових воєнних конфліктів. Поява багатополярного світу, яка прийшла на зміну біполярному, в умовах глобалізації потягнула за собою сплеск цілої низки локальних війн, характерною ознакою яких став їх перехід зі світового масштабу на регіональний і навіть на місцевий рівень.¹⁴

Порівняно зі світовими війнами, локальні характеризуються меншою кількістю країн-учасниць, а також незначним просторовим розмахом театру воєнних дій (як правило, з обмеженими політичними і військовими цілями учасників). У цьому разі, організований фронт часто взагалі відсутній. Більшість локальних воєн виникають без оголошення і починаються з провокацій або прикордонних інцидентів, які потім переростають у військові зіткнення великого масштабу. Сторона, яка нападає, прагне до максимальної концентрації сил для раптового удару на самому початку воєнних дій і завдання рішучої поразки збройним силам супротивника до завершення їх розгортання і переведення економіки на воєнний стан. Важливою метою таких війн є «мир, кращий за довоєнний». Тобто, зазвичай країни ведуть війну не заради неї самої, а заради досягнення певних політичних цілей. Тому «перемога у війні» – це не військове, а політичне поняття. Воєнна мета – стає лише засобом досягнення конкретної

¹⁴ Сірій С. Сутність понять „локальна війна” і „воєнний конфлікт” та їх типологія. *Політичний менеджмент*. 2006. № 4. С. 124-134.

політичної цілі, визначаючись нею. А воєнні дії виявляються лише базою для політичних рішень і призначені, скоріше за все, для примушення ворога до ухвалення цих рішень. Наприклад імперії (останньою з яких є сучасна росія) прагнуть через війни встановлювати контроль над новими територіями й ресурсами, переформатовуючи таким чином «світовий порядок» під свої інтереси. Це означає, що війна – це лише частина політики, а власне бойові дії – невіддільна складова воєнно-політичних зусиль політичного керівництва однієї країни стосовно іншої. Отже, можна сказати, що війна – це проміжний етап, який фіксує неможливість компромісу сторін, що конфліктують і передбачає створення нових умов, коли компроміс стане можливим або ж потреба в ньому відпаде у зв'язку зі знищенням однієї зі сторін. З економічної точки зору відмінність між війною і збройним конфліктом полягає в масштабах економічних змін і завданих збитків. Так, війна призводить до якісної зміни стану суспільства, тому що державні інститути починають виконувати специфічні функції, зумовлені воєнними діями. Внаслідок цього життя суспільства у цілому та економіка зокрема перебудовуються для забезпечення перемоги над ворогом.¹⁵

Аналіз особливостей форм та методів ведення сучасних воєнно-політичних конфліктів, у тому числі «гібридного типу», дозволяє виділити основні інституційні наслідки їх впливу на розвиток економіки та на життєдіяльність населення воюючих держав та їх регіонів. Передусім це стосується:

- прямих втрат серед мирного населення, а також значної кількості поранених і травмованих осіб, суттєвого посилення навантаження на систему охорони здоров'я та соціального захисту населення;
- збільшення інтенсивності міграційних процесів і зростання кількості біженців, внутрішньо переміщених осіб, евакуйованих громадян та релокованих підприємств;
- економічного спаду, і як наслідок, зниження якості життя населення та рівня його доходів, деградації системи соціального забезпечення (як правило це призводить до відтоку кваліфікованих кадрів за кордон і погіршення якості людського й соціального капіталу воюючих країн, знижує ефективність їх використання тощо);

¹⁵ Іванов С. Економічне відновлення і розвиток країн після збройних конфліктів та воєн: невтрачені можливості для України. *Економіка України*. 2019. № 1 (686). С. 75-89. Режим доступу: <http://er.dduvs.in.ua/bitstream/123456789/6678/1/Економічне%20відновлення%20і%20розвиток%20країн%20після%20збройних%20конфліктів%20та%20воєн%20невтрачені%20можливості%20для%20України.pdf>.

- ускладнення роботи органів публічної влади, поява інституційних прогалин і дисфункцій, які ведуть до зниження ефективності реалізації управлінських рішень на різних рівнях владної ієрархії;
- пошкодження та руйнування об'єктів інфраструктури (будівель та споруд, об'єктів критичної інфраструктури, зокрема енергетики, освітніх і медичних закладів тощо), і як наслідок, ускладнення умов життя населення;
- завдання збитків навколишньому середовищу, наслідком чого є екологічні чи техногенні катастрофи, голод, хвороби, пандемії;
- масштабний інформаційно-психологічний тиск на пересічних мешканців з метою придушення їх волі до спротиву та спонукання до колабораціонізму;
- створення атмосфери страху та незахищеності серед мирного населення через активізацію різного роду військово-терористичних дій, включаючи провокування мародерства та бандитизму.¹⁶

Крім того, війни супроводжуються погіршенням інвестиційного клімату, як на загальнодержавному, так і на регіональному та місцевому рівнях (особливо в тих регіонах, на території яких ведуться бойові дії, або ж які межують з цією територією чи з територією ворожої країни). Паралельно відбувається зниження потенціалу розвитку бізнесу, що в кінцевому підсумку веде до зменшення наповнюваності бюджетів різних рівнів і до значного скорочення бюджетних видатків на реалізацію інвестиційних проєктів і програм розвитку. Ситуація ускладнюється через блокування інновацій, що породжує брак інноваційних виробничих та управлінських технологій, а також відсутність на внутрішньому ринку достатньої кількості якісної продукції.

Неабиякою загрозою для економічної сфери, яку приховує в собі війна, є монополізація ринків та небезпека посилення структурних диспропорцій, зокрема збільшення питомої ваги низькотехнологічних та енерго- й ресурсовитратних галузей, що породжує депресивні тенденції в економіці та знижує рівень її диверсифікованості, одночасно провокуючи сировинну спеціалізацію експорту та бізнесу загалом.

До цього можна також додати загрози фінансового характеру, які виявляються в ризиках фінансової нестабільності, інфляції, девальвації курсу національної грошової одиниці, зростання цін та посилення цінових

¹⁶ Лещенко О. Вплив сучасних воєнно-політичних конфліктів на проблематику цивільного захисту: досвід Сирії та України. *Вісник Дніпропетровського університету. Серія: Філософія. Соціологія. Політика*. 2016. № 5. С. 67-80.

диспропорцій, а також в дефіциті кредитних і платіжних ресурсів, зростанні заборгованості з виплати заробітних плат тощо.

Доволі небезпечним наслідком війни для економіки є ризик зростання тіньового сектору та корупції, а також торгівлі контрафактною й контрабандною продукцією, що зазвичай супроводжується зниженням безпеки відповідних продуктів та якості товарів, а також наростанням протестних настроїв у суспільстві та посиленням опортуністичної поведінки громадян.

Запровадження воєнного стану завжди викликає шоківий вплив на різні сфери життєдіяльності держави і суспільства. Це пов'язано як з інституційно-правовими змінами, що слідують у цьому випадку, так і з головною причиною запровадження такого стану – військовою агресією ззовні, а відтак і з різкою трансформацією цілої низки неформальних інститутів, що слідує за нею. Досвід закордонних країн показує, що основними інституційними викликами, з якими стикаються країни під час воєнних дій на своїй території, є: руйнування усталених механізмів управління державою, різка зміна структури економіки, втрата значної частини бюджетних надходжень, інфляція, загострення соціальних і демографічних проблем тощо.

Експерти зазначають, що сучасні воєнні конфлікти є циклічним процесом, який включає 5 основних фаз:

- 1) прихована підготовка з використанням психологічних, ідеологічних і дипломатичних методів;
- 2) ескалація або загострення (введення в оману політичних лідерів інших країн світу, дезінформація керівників ворожої сторони, залякування та підкуп її високопоставлених посадовців з державної адміністрації та армії, а також місцевих олігархів тощо);
- 3) початок воєнних дій (поява диверсійно-розвідувальних груп, банд і збройних формувань під виглядом «повстанців», захоплення будівель держустанов і об'єктів критичної інфраструктури, здійснення терористичних актів, підготовка до воєнної інтервенції);
- 4) гостра фаза або воєнна криза (завдання точкових ударів по головних об'єктах військової та цивільної інфраструктури, встановлення зони заборони польотів над окремими районами, вторгнення регулярних військ на окремих напрямках, систематична ліквідація пунктів опору противника);

5) вирішення конфлікту (налагодження двосторонньої комунікації та організація переговорів, розведення сторін, що конфліктують, проведення стабілізаційної операції міжнародними силами тощо).¹⁷

Важливим аспектом теоретико-методологічного осмислення сучасних воєнних конфліктів та парадигм їхнього розгортання в контексті економічного розвитку держав та їх регіонів є семіотичний (знаковий) вимір. Передусім мова йде про поширення різного роду міфів, присвячених воєнним діям, появу історичних хронік, воєнних репортажів, аналітичних записок і доповідей експертів, а також монографій, праць істориків і навіть філософських трактатів чи мистецьких творів. Весь цей перелік текстових і соціальних форм осмислення явища війни та інтерпретацій конкретних воєнних подій об'єднує семіотична (знакова) природа. Від того, як називати речі, залежить, яка власне реальність постає в уявленнях тієї або іншої соціальної групи чи окремої особи, особливо якщо це відомий політик, воєнний аналітик чи економічний експерт. Розгортання дискурсу ведеться за логікою моделювання реальності. За певних умов і спільності поглядів можна досягти узгодженого розуміння, однак цьому заважають різниця інтересів та ціннісних настанов, які штовхають до формування дискурсів у суперечливих напрямках, хоча вони віднесені до тих самих подій. З питання про значення термінів починається проникнення в реальність, оскільки її створення зумовлене системою відповідних позначень. У символічно-узагальненому вигляді протиставлення екзистенційної й когнітивної реальності воєнного конфлікту заведено позначати як протистояння повсякденних практичних потреб життя та необхідності досягнення його смислу, наділення побутових феноменів певними ціннісними значеннями та сенсами.¹⁸

Власне цей семіотично-аксіологічний контекст має вирішальне значення при формуванні парадигми повоєнного економічного розвитку держав і регіонів. Адже сучасна економіка, у своїй основі, базується на тих смислах та ідеях, які вкладаються в голови політиків та обивателів як під час воєнних дій, так і після їх завершення. І якщо протягом війни, під впливом тих чи інших чинників, у суспільстві починають домінувати інші ціннісні установки та соціальні ідеї, ніж це було до війни, то повоєнний розвиток

¹⁷ Голопатюк Л., Тимошенко Р. Визначення та аналіз особливостей складових сучасних воєнних конфліктів. *Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень*. 2017. № 1 (59). С. 21-27. Режим доступу: <http://znp-cvsd.nuou.org.ua/article/view/125468/119927>.

¹⁸ Парахонський Б., Яворська Г. *Онтологія війни і миру: безпека, стратегія, смисл*. Монографія. К.: НІСД. 2019. 560 с. С. 76-77.

може відбуватися на зовсім інших економічних засадах, аніж це бачилося напередодні воєнної кампанії. Наприклад, ліберальна демократія, яка змушена протистояти експансії тоталітарного режиму, в разі переведення своєї економіки на так звані «воєнні рейки» (що передбачає суттєве посилення централізації під час ухвалення та реалізації управлінських рішень), після війни може опинитися значно ближчою до екзистенційно-політичного вибору свого ворога, аніж до своєї власної довоєнної соціально-економічної ідентичності.

Відтак, під час воєнних конфліктів особливо важливо не допускати поступок ворогу в семантично-смісловому контексті: починаючи з візуальних і формальних атрибутів (встановлення пам'ятних знаків, зміни назв вулиць і населених пунктів, вручення відзнак і нагород для військових і цивільних осіб, поширення характерних атрибутів одягу тощо), і закінчуючи мовними зворотами та базовими дефініціями у професійному й побутовому спілкуванні. Наприклад, часто вживані економічні терміни на кшталт «повоєнна відбудова економіки», «план повоєнного розвитку країни» чи «державне будівництво» свідчать радше про конструктивістський стиль мислення їх носіїв, який притаманний апологетам централізованих економік (саме вони схильні «будувати» економіку за наперед складеними у своїй уяві «планами»). Натомість ідіоми типу «повоєнна модернізація», «еволюція економічного устрою держави після війни», «формування повоєнної конкурентної економіки» є відображенням так званого еволюційного підходу, на якому ґрунтуються ринково-ліберальні економічні системи та базуються демократичні суспільства.

Поряд із семантичним контекстом формування економічного устрою країн, що воюють, важливим чинником їх повоєнного розвитку на загальнодержавному та регіональному рівнях є панівні тенденції в інституційному середовищі. Іншими словами, під час війни закладаються інституційні підвалини тих соціально-економічних процесів і змін, які визначають розвиток країн-учасниць воєнного конфлікту після його завершення. Передусім це стосується утвердження певних формальних і неформальних правил і процедур, що регулюють економічні взаємовідносини в державі, окреслюють основні форми комунікації між органами державної влади, місцевим самоврядуванням, бізнесом та інститутами громадянського суспільства, визначають рівень ефективності використання наявних природних, фінансових, матеріальних і людських ресурсів тощо.

Вказані інституційні особливості також впливають на здатність влади забезпечувати збалансований розвиток регіонів, зокрема шляхом

застосування адекватних інструментів адміністративно-управлінського, інформаційного та фінансового впливу на їх економіку. Адже під час війни суттєво посилюються ризики поглиблення міжрегіональних диспропорцій, що неминуче тягне за собою загострення проблем повоєнного просторово-територіального розвитку. Насамперед це стосується значних втрат, які зазнають регіони, залучені або наближені до зони бойових дій, а також специфіки функціонування так званих «тилових» регіонів в умовах воєнного стану. Саме тому важливим завданням, спрямованим на адаптацію регіонального розвитку держав, що воюють до реалій воєнного часу в контексті перспективи їх повоєнного розвитку, є дотримання принципу субсидіарності з урахуванням потреб обороноздатності країни. Натомість намагання «вмонтувати» регіони й територіальні громади в жорстку вертикаль владної ієрархії може спричиняти більше проблем ніж принести користі після війни, особливо з огляду на перспективу їх економічного відновлення.

Слід відзначити, що окреслені засоби стимулювання економічного розвитку регіонів і територіальних громад можуть виконувати як роль мультиплікування позитивних ефектів, так і мати негативний вплив, особливо в разі застосування певних обмежувальних заходів або ж блокувальних інструментів. Наприклад, фінансова децентралізація здатна як пришвидшувати темпи економічного зростання громад (завдяки нарощуванню дохідної бази та оптимізації видатків місцевих бюджетів, а також підвищенню ефективності міжбюджетних трансферів), так і знижувати їх (через можливе погіршення якості інфраструктури, зумовлене браком фінансових ресурсів, посилення податкового тиску на бізнес, а відтак і зниження його прибутковості, або ж здорожчання вартості кредитних ресурсів).

Така ж «двобічність» впливу притаманна й ринковим важелям стимулювання економічного розвитку. Ґрунтуючись на саморегулюванні цін і лібералізації економіки, вони можуть давати як додатковий позитивний імпульс для прискореного подолання наслідків війни, так і гальмувати його, спричиняючи опортуністичну поведінку і навіть соціальні збурення в окремих громадах (особливо в разі стрімкого зростання цін на життєво важливі товари й послуги чи виникненні їх дефіциту). З іншого боку, ринкові процеси мають вагомий заохочувальний вплив на економічну активність населення і на розвиток бізнесу, знижуючи тим самим підвладність економіки депресивним тенденціям під час війни (передусім це відбувається в разі покращення ринкової кон'юнктури, впровадження та збільшення доступності інновацій, зростання попиту на трудові ресурси

тощо). Проте це може також вести й до посилення міжгалузевих чи міжрегіональних диспропорцій, поширення тіньової економіки та корупції тощо.

Не менш строкатими є й соціальні взаємодії в умовах воєнного стану. Вони охоплюють «функціональну та інституційну сукупність засобів і методів організації соціальних відносин, що використовуються з метою підвищення рівня економічної безпеки та забезпечення на цій основі сприятливих умов для економічного й соціального розвитку»¹⁹, спираючись переважно на неринкові методи впливу з боку органів публічної влади. Оперуючи такими категоріями як соціальні послуги, соціальні програми, соціальне підприємництво тощо, соціальні механізми публічного управління спроможні згладжувати наявні суспільні проблеми, проте, особливо в разі свого неефективного застосування, вони здатні обернутися зниженням якості надання соціальних послуг чи формуванням недовірої системи пільг і субсидій для соціально-вразливих категорій громадян. У цьому випадку соціальні процеси в громадах можуть набувати інституційно-деструктивного характеру, що загрожує посиленням соціальної напруги та загостренням суспільних проблем.

Водночас якщо воєнний конфлікт відбувається між двома державами, одна з яких є авторитарною диктатурою, а інша прагне розвиватися під впливом цінностей ліберальної демократії, до того ж саме перша виступає агресором, то економічну політику другої доволі важливо утримувати в рамках інституційних норм відкритого суспільства, орієнтуючись на чітке і послідовне впровадження принципів економічної свободи та відкритої ринкової конкуренції в усіх сферах життєдіяльності, включаючи місцеве самоврядування. При цьому основними пріоритетами розвитку мають стати: дерегуляція економіки, децентралізація влади та демонополізація ринків. Одночасно має відбуватися стимулювання підприємницької активності, створення сприятливих умов для залучення інвестицій, посилення бюджетної та фінансової дисципліни, а також зміцненню національної грошової одиниці.

Підтвердження висловлених думок можна знайти і в досвіді різних країн світу, які свого часу, в той чи інший спосіб, проходили етап інституційних трансформацій воєнного періоду. Так, Ізраїль, для якого військова агресія проти себе у 50-х роках минулого століття, так само як і для сучасної України, фактично стала війною за власну незалежність, основну

¹⁹ Поснова Т. (2014) Соціальний механізм економічної безпеки. *Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право)*, 1(64), 64-69.

увагу приділив формуванню базових інституційних засад «нової економіки». Зокрема, з 1952 р. в країні було скасовано розподільчу систему та державне регулювання цін. Одночасно влада започаткувала реалізацію низки великих інфраструктурних проєктів, спрямованих на будівництво нових підприємств у сфері енергетики та водопостачання. Разом із цим розвивалися порти, логістичні хаби тощо. Значні інвестиції держави йшли в аграрний сектор та в легку промисловість. І лише протягом наступного десятиліття до сфери пріоритетів було віднесено розвиток військово-промислового комплексу. Не зважаючи на це, за доволі короткий період Ізраїль перетворився на одного зі світових лідерів у сфері військової промисловості, яка почала відігравати роль головного роботодавця країни та її важливого експортера (експорт озброєння до цього часу вважається одним з головних джерел надходжень до бюджету Ізраїлю).²⁰

Грузія, яка у 2008 р., так само як і Україна зараз, стикнулася з військовим вторгненням росіян, постала перед необхідністю відшкодування завданих війною збитків місцевій інфраструктурі, потребою забезпечувати харчуванням та житлом велику кількість людей, що були змушені покинути свої домівки під час військових дій, а також посиленням тиску на уряд з боку опозиції та значної частини населення. Війна також завдала шкоди відносинам Грузії з її основними покровителями – США та ЄС, які покладали на грузинський уряд велику частку відповідальності за конфлікт. Для відшкодування завданих війною збитків урядові довелося забезпечити харчуванням та житлом велику кількість людей, що були змушені покинути домівки під час військових дій. Проте, на відміну від Ізраїлю, Грузії не вдалося впровадити стійкі демократичні інститути, що згодом обернулося низкою проблем інституційного характеру, та їх рикошетом у соціально-економічну та суспільно-політичну площини. Адже, як відзначають експерти, головні позитивні макроекономічні результати не були стійкими та накладалися на невирішені проблеми, пов'язані з низькими показниками у боротьбі з бідністю, безробіттям і дедалі більшою нерівністю. Ситуація з правами людини також не була врегульована. Зокрема, багато урядових рішень проводилося а обхід демократичних процедур та без дотримання принципу верховенства права. Свобода слова в пресі залишалася обмеженою. Громадський та парламентський контроль за урядовими рішеннями у різний спосіб обмежувався, а судова система не позбулася політичного втручання. Зловживання державною владою, стала бідність і

²⁰ Нечипоренко М. Відродження після війни. Світовий досвід економічного успіху для України. *The Page*. Режим доступу: <https://thepage.ua/ua/news/yaki-varianti-vidnovlennya-ukrayini-ye-u-povoyennij-chas>.

нерівність створили значний інституційний ризик для залученості населення в процеси повоєнної ревіталізації країни. Все це створило підстави для сумнівів у стійкості економічної моделі Грузії, що зрештою обернулося втратою значної частини тодішніх здобутків у подальшій перспективі.²¹

Хорватія, що пережила подібну війну в 1991–1995 роках, виявилася значно успішнішою в подоланні її наслідків, аніж Грузія. Цього вдалося досягнути передусім завдяки успішно проведеним інституційним трансформаціям. Так, країна відмовилася від субсидування низки дотаційних ще з часів соціалізму галузей (в умовах ринкової економіки вони мали би збанкрутувати значно раніше – ще десь у 1980-х роках). Передусім це стосується суднобудування, металургії, деревообробки й текстильної промисловості. Крім того, країна провела низку успішних ліберальних реформ, спрямованих насамперед на дерегулювання процесу ціноутворення та зняття частини обмежень у торгівлі.²² Разом із цим, низка проблем, спричинених війною 30-річної давнини, долається Хорватією до цього часу. Це і наслідки демографічної кризи та відтоку кадрів, труднощі соціальної адаптації ветеранів, інтеграція деокупованих територій тощо. Значною мірою розв'язання цих проблем покладається на спеціально створені для цього інституції – міністерство демографії та ветеранської політики, неурядові агенції, інвестиційні фонди тощо.²³

Цікавими є також деякі аспекти інституційних трансформацій, які мали місце в Іспанії на тлі Другої світової війни і громадянського конфлікту після її завершення. Їх характерною рисою стала жорстка централізація економіки, яка супроводжувалася всебічною підтримкою вітчизняного виробництва з боку держави. Основні компоненти політики економічного націоналізму зводились до: збільшення частки державного сектору в економіці; обмеження іноземних інвестицій та імпорту (вимушений захід); структурно-галузевої перебудови промисловості на інноваційній основі; аграрної модернізації; посилення контролю держави над цінами й зарплатами; регулювання валютного курсу тощо. Важливу роль у процесі індустріалізації мав зіграти Інститут Національної Індустрії (INI), створений

²¹ МакФарлейн Н. Постреволюційна Грузія на межі? *Критика*. Режим доступу: <https://krytyka.com/ua/articles/postrevolyutsiyna-hruziya-na-mezhi>.

²² Дяченко С. Як нам відбудувати Україну. Успішні світові кейси повоєнного відновлення. *Укрінформ*. Режим доступу: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3493522-ak-nam-vidbuduvati-ukrainu-uspisni-svitovi-kejsi-povoennogo-vidnovlennia.html>.

²³ Успішний досвід Хорватії стане в нагоді для повоєнної трансформації України. *Офіційний вебпортал парламенту України*. Режим доступу: <https://www.rada.gov.ua/news/Novyny/255579.html>.

1941 року як акціонерна компанія, що мала визначати інвестиційну політику в промисловості. Це позитивно позначилися перш за все на розвитку електроенергетичної, металургійної, хімічної та цементної галузей промисловості, а також на видобутку корисних копалин. У Севільї, Валенсії, Сарагосі, Кадісі та інших центрах традиційно сільськогосподарських регіонів запрацювали нові фабрики й заводи. Було споруджено значну кількість нових гідроелектростанцій. В електротехнічній галузі започаткували виробництво генераторів, електромоторів, трансформаторів, радіоприймачів, електрокабелю, телеграфного і телефонного обладнання, телевізорів тощо (до війни всю цю продукцію Іспанія переважно імпортувала). В кінці 40-х і на початку 50-х років відбулося фактичне народження автотранспортної промисловості Іспанії.²⁴

Вказана економічна політика в експертних колах отримала назву десарролізму (від іспанського «дессарольо» – розвиток), а її наслідки небезпідставно вважаються одним з прикладів повоєнного «економічного дива». Адже вже з другої половини 50-х років ХХ ст., після жорстокого Плану стабілізації, запровадженого Світовим банком і Міжнародним валютним фондом, перші технократи, які сформували частину уряду 1957 року, започаткували низку заходів, спрямованих на лібералізацію економіки, скорочення державних витрат, відкриття іспанської економіки для міжнародної торгівлі й девальвацію валюту. Важливим завданням було перетворення країни з аграрної в індустріально-аграрну з розвиненим туризмом. У випадку сільського господарства основною метою було підвищити продуктивність праці та рівень життя селян через стимулювання передачі надлишку продуктів індустріальним центрам та інтеграції аграрних зон в економічні райони (одночасно здійснювалися цілеспрямовані заходи з покращення професійного рівня землеробів). Іспанське село також модернізувалося через іригацію, відновлення лісів і селекційну роботу в тваринництві. Великі надії також покладалися на розширення аграрного кредиту, концентрацію земельних ділянок, кооперацію виробників і збільшення кількості дрібних землевласників і фермерів через полегшення для орендарів можливості отримання право власності.²⁵

²⁴ Іваницька О. Іспанська модель повоєнної відбудови: вірогідний сценарій для України. *Публічна політика і державне управління. Зб. мат-лів конф.* Донецький національний університет імені Василя Стуса, 2024. С. 203-209. Режим доступу: <https://jppasa.donnu.edu.ua/article/view/15753>.

²⁵ Орелья Мартінес Х. Іспанія Франко. *Збруч.* Режим доступу: <https://zbruc.eu/node/37187>.

Водночас слід зазначити, що сьогодні в Україні описаний досвід закордонних країн не може бути використаним повною мірою. Передусім це пов'язано з тим, що наша держава все ще перебуває в активній фазі бойових дій. Крім того, варто акцентувати увагу на низці проблем, які гальмують, а подекуди й унеможливають перехід на нові інституційні стандарти. Так, наші закордонні партнери звертають свою першочергову увагу на збереження в Україні високого рівня корупції та на відсутність необхідних інституційних реформ. Вони також наголошують на потребі суттєвих змін в енергетичній стратегії політиці, зокрема в контексті зменшення енерговитратності економіки та диверсифікації джерел імпорту енергоносіїв (Україна до цього часу так і не має власного LNG-терміналу, щоб забезпечити достатній обсяг експорту нафти і газу з Європи та США).²⁶

ПИТАННЯ ДО ОБГОВОРЕННЯ:

1. Яким чином зміна ціннісних установок в суспільстві під час війни може впливати на повоєнний економічний розвиток?
2. Назвіть інструменти та стратегії, які можна застосувати для відновлення інвестиційного клімату та економічної стабільності в регіонах, що постраждали від військових дій?
3. Як інтерпретація війни та її наслідків у медіа і політичному дискурсі змінює соціально-економічну реальність для мирного населення і яку роль відіграють семіотичні стратегії в післявоєнному відновленні?
4. Яким є вплив фінансової децентралізації на розвиток місцевих громад під час та після війни? Опишіть приклади як позитивного, так і негативного впливу таких реформ.
5. Які інституційні реформи є необхідними для зниження рівня корупції та покращення ефективності управлінських структур в Україні після війни?

²⁶ Мартинюк В. США і Україна: що очікувати від республіканців? Режим доступу: <http://www.ucipr.org.ua/ua/med-a/research-updates/ssha-ukra-na-scho-och-kuvati-v-d-respubl-kanc-v>.

ТЕМА 3. ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ В УМОВАХ ІНСТИТУЦІЙНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ, СПРИЧИНЕНИХ ВІЙНОЮ: ДОСВІД УКРАЇНИ

Воєнний стан вніс серйозні корективи в діяльність фактично всіх інститутів, що забезпечують життєдіяльність України на сучасному етапі розвитку. Змінилися базові принципи організації суспільно-політичного життя в державі, відбулась переорієнтація акцентів її економічної політики на регіональному рівні, а територіальні громади були змушені адаптуватися до нових інституційних реалій. До того ж, виникли такі невідомі до цього інституційні феномени, як релокований бізнес і внутрішньо переміщені особи, що змусило територіальні громади стикнутися з цілою низкою інституційних викликів і проблем, зокрема в контексті модернізації механізмів та інструментів реалізації політики місцевого розвитку.

Військова агресія проти України також супроводжується регулярними ракетними обстрілами об'єктів виробничої, інженерної, енергетичної та транспортно-логістичної інфраструктури у більшості територіальних громад. Разом із цим, варто відзначити, що поступово відбувається адаптація органів місцевого самоврядування цих громад до викликів воєнного часу. Проте слід зауважити, що пріоритети місцевої економічної політики часто мають тенденцію до зміщення в бік вирішення поточних завдань. Як наслідок, довгострокове планування розвитку громад, у тому числі в контексті їх повоєнного відновлення, не рідко відсувається на другий план.

За оцінками британського Центру економічних та ділових досліджень (CEBR), який проаналізував економічні втрати України, внаслідок військової агресії Росії, ще до початку широкомасштабного вторгнення у 2022 р. вони склали близько 300 млрд дол. США. До цього додалися ще 500-600 млрд дол. США, які за розрахунками експертів Світового банку, Україна втратила вже у 2022 р. (і це лише реальні втрати, які передбачають знищення або пошкодження щонайменше 23 тис. км доріг, 37 тис. м² житла, 277 мостів та мостових переходів, 10 військових та цивільних аеропортів, два морські порти тощо).²⁷

²⁷ Росія руйнує економіку України. *Zahid.Net*. Режим доступу: https://zahid.net/rosiya_ruynuye_ekonomiku_ukrayini_n1543279#:~:text=Скільки%20Україна%20втрачає%20від%20війни&text=3%20відно%20із%20цими%20оцінками%20С%20прямі,млрд%20лише%20через%20анексію%20Криму.

У 2022 р. інфляція в Україні склала 126,6% (в наступні роки вона збільшувалася на 5,1% у 2023 р.²⁸ і більш ніж на 11% у 2024 р.²⁹). Крім того, суттєво постраждав банківський сектор нашої держави, який втратив значну частину своїх активів, зокрема в тих регіонах, що потрапили до зони бойових дій. За попередніми оцінками кількох банків, відбулося також падіння до 50-70% грошового потоку від кредитів (відсотки та погашення).³⁰

З іншого боку, широкомасштабне російське вторгнення прискорило інтеграцію української енергосистеми з європейською мережею системних операторів передачі електроенергії ENTSO-E. Зокрема, 16 березня 2022 р. українська енергосистема синхронізувалася з європейською енергосистемою континентальної Європи як мінімум на рік раніше, ніж очікувалося. При цьому споживання електроенергії впало у 2022 р. на 30%.³¹

У перший рік широкомасштабного вторгнення уряд тимчасово запровадив низку важливих регуляторних новацій, покликаних зменшити негативні наслідки воєнних дій для бізнесу шляхом зменшення фіскального навантаження та стимулювання розвитку малого підприємництва. Зокрема, було дозволено переходити на третю групу спрощеної системи оподаткування платникам податку з оборотом до 10 млрд грн із необмеженою кількістю працівників. Їм також дали змогу сплачувати 2-відсотковий податок із доходу замість податку на прибуток і ПДВ. Одночасно розширився перелік операцій, щодо яких платник єдиного податку третьої групи звільняється від податкового обов'язку з ПДВ. А період, протягом якого він може без застосування санкцій не виконувати податкового обов'язку, якщо у нього немає відповідної можливості, збільшився. Крім того, відбулась певна лібералізація митного законодавства, зокрема щодо часткового скасування обов'язкових платежів при імпорті товарів та автомобілів.³²

²⁸ Індекс інфляції в Україні за 5 років: прогнози на 2024 рік та способи заощадити. *TCH*. Режим доступу: <https://tsn.ua/groshti/index-inflyaciyi-v-ukrayini-za-5-rokiv-prognozi-na-2024-rik-ta-sposobi-zaoschaditi-2613549.html>.

²⁹ Річна інфляція в Україні прискорилася до 11,2% – Держстат. *Укрінформ*. Режим доступу: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3936434-ricna-inflacia-v-ukraini-priskorilas-do-112-derzstat.html>.

³⁰ *Економіка України під час війни: оперативна оцінка, квітень 2022*. Аналітична записка. К.: Центр економічної стратегії. 2022. С. 6.

³¹ Бно-Айріян М. Криза можливостей. *Дзеркало тижня*. Режим доступу: <https://zn.ua/ukr/macrolevel/kriza-mozhливостей.html>.

³² Реун А. Податково-митна реформа 2.0. *Дзеркало тижня*. Режим доступу: <https://zn.ua/ukr/business/podatkov-mitna-reforma-20.html>.

Зміни торкнулися й реалізації регіональної політики. Більшість владних повноважень перейшли до обласних військових адміністрацій. Разом із цим, органи місцевого самоврядування були частково обмежені у свободі своїх дій. По-перше, зменшилась сфера їх фактичної компетенції щодо ухвалення рішень, які треба погоджувати з відповідними військовими адміністраціями. По-друге, на час дії воєнного стану було розширено повноваження сільських, селищних та міських голів, зокрема надано їм право одноособово приймати певні рішення, насамперед у сфері управління фінансовими та земельними ресурсами.

Вказані зміни відбулися на механізмах управління територіями та на ефективності використання економічного потенціалу розвитку окремих регіонів і громад. При цьому українські регіони по різному відчули гостроту ситуації. Одні з них опинилися у зоні бойових дій, або ж у прифронтовій смузі. Інші на кордоні з потенційним агресором. Треті – в ролі транзитних територій, які, з одного боку забезпечують економічні та логістичні потреби фронту, а з іншого – слугують простором для безпечного переміщення переселенців та релокації бізнесу в більш безпечні місця. Проте більшість регіонів України сьогодні виконують функцію тилового забезпечення нашого війська, а також відновлення економічного потенціалу вітчизняного бізнесу. Крім того, вони сприяють вирішенню соціальних і побутових проблем внутрішньо переміщених осіб.

Зважаючи на зазначене, всі регіони нашої держави можна поділити на п'ять основних груп з погляду особливостей використання їх економічного потенціалу в умовах війни та перспектив його подальшого нарощування на етапі повоєнного відновлення. Першу групу складають прифронтові регіони, на частині території яких ведуться бойові дії. Друга група – регіони звільнені від окупантів. Третя група – регіони умовного тилу (вони відносно убезпечені від наближення фронту, проте часто потерпають від ракетних обстрілів). Четверту групу складають тиліві регіони, зокрема прикордонні з ЄС області. І нарешті ще одна невелика група регіонів, яку доцільно виокремити з огляду на реалії часу, це ті, що межують з територією Білорусі, а тому перебувають під загрозою потенційного вторгнення (від другої групи їх відрізняє лише те, що на їх території не велися бойові дії, а тому економічні втрати та руйнування інфраструктури є значно меншими). Фактично до цієї групи регіонів відносяться лише дві області: Волинська та Рівненська, проте специфіка їх економічного розвитку потребує окремого підходу та аналізу ситуації.

До першої групи слід насамперед віднести: Донецьку, Луганську, Харківську, Запорізьку та Херсонську, а також певною мірою Миколаївську

області. Кожна із них, тією чи іншою мірою, сьогодні втягнута в бойові дії, а частина їх території перебуває під окупацією. Це підпорядковує вказані регіони насамперед війсьним пріоритетам, зокрема в частині фінансово-бюджетного забезпечення та просторового розвитку. Натомість будь-які інвестиційні процеси (крім державного інвестування в пошкоджені об'єкти критичної інфраструктури) тут значною мірою заблоковані, принаймні до завершення активної фази бойових дій.

Друга група регіонів охоплює переважно області північної частини України, яка піддалася вторгненню на початку широкомасштабної військової агресії з боку Росії та Білорусі. Згодом ці території були звільнені й сьогодні перебувають у стані початкової відбудови. Проте частина їх території залишається замінованою. Водночас рівень небезпеки повторного вторгнення для них є високим. Щобільше, окремі їх міста і громади регулярно обстрілюються ворожою артилерією. До цієї групи регіонів слід віднести Чернігівську, Сумську, Житомирську, Київську (включаючи місто Київ), а також Одеську та частково Миколаївську області. Їх економічний та фінансово-інвестиційний потенціал розвитку сьогодні перебуває в латентно «замороженому» стані, хоча поступове відновлення інфраструктури постраждалих міст і громад, а також потреба у послідовному покращенні фортифікаційних споруд та оборонного обладнання на їх території передбачає залучення відповідних додаткових фінансових ресурсів та інвестицій, як з державного бюджету України, так і від міжнародних партнерів і донорських організацій. Водночас приватні інвестори, швидше за все, найближчим часом навряд чи суттєво збільшуватимуть свою активність в областях цього регіону.

Третя група – це області, які зараз не перебувають у зоні проведення наземних наступальних операцій ворога, проте знаходяться під умовною загрозою наближення лінії фронту. При цьому їх територія постійно обстрілюється російськими ракетами. Насамперед мова йде про Вінниччину, Дніпровщину та Черкащину (значною мірою це також стосується Кіровоградщини, Полтавщини та Хмельниччини). Вказані регіони фактично формують першу лінію тилового постачання українського війська, а також є доволі важливими з погляду його якісного транспортно-логістичного забезпечення. Водночас існує потреба у зміцненні безпекового потенціалу цих областей, оскільки об'єкти їх критичної та військової інфраструктури, а також центри життєзабезпечення населення неодноразово піддавалися ракетним атакам. До того ж зберігається ризик проведення диверсійних операцій на їх території. Це окреслює пріоритетні напрями нарощування економічного потенціалу зазначених областей з

огляду на потребу в посиленні їх безпекової компоненти, а також диверсифікації транспортно-логістичної й виробничої інфраструктури та їх модернізації. Разом із цим, вказані області мають змогу певним чином нарощувати свій економічний потенціал розвитку за рахунок релокованих підприємств та внутрішньо переміщених осіб. Основними пріоритетами їх економічної діяльності на найближчу перспективу мають стати: розбудова виробничої та соціальної інфраструктури, розвиток сфери послуг і торгівлі, а також налагодження якісного медичного забезпечення населення. В інвестиційній площині першочергова увага повинна приділятися розробці якісних інвестиційних пропозицій для вітчизняних та закордонних інвесторів (насамперед у сферах харчопереробки, будівництва, легкої та деревообробної промисловості, приладобудування тощо). Значною мірою цьому сприятиме розбудова індустріальних і технологічних парків, створення інноваційних кластерів, формування мережі бізнес-інкубаторів тощо.

Четверта група – це регіони, які можна назвати територією «глибокого тилу». Їх спільною рисою є розташування на заході країни, у тому числі уздовж кордону з країнами-членами ЄС. До їх числа відносяться Львівська, Тернопільська, Івано-Франківська, Закарпатська та Чернівецька області (сюди також можна частково віднести і Волинську область, проте її сусідство з Білоруссю не дозволяє цього зробити повною мірою). Вказані області можна також розглядати як своєрідний транзитно-логістичний хаб між Україною та ЄС. Крім того, сьогодні вони є основними базами для релокації бізнесу та розселення внутрішньо переміщених осіб. Водночас частина з них, через своє географічне розташування, є підвладними таким загрозам, як відтік трудових ресурсів (особливо кваліфікованих кадрів і молоді) за кордон, або ж посилення соціальної напруги передусім у прикордонних територіальних громадах).

І нарешті п'яту групу регіонів, яка, як зазначалося, складається лише з двох областей (Волинської та Рівненської), доцільно виокремити з огляду на те, що вони межують з Білоруссю. Це означає, що теоретично їх територія може бути піддана наземному вторгненню, як це свого часу сталося з Житомирщиною та Київщиною. Сьогодні Волинь і Рівненщина не стикаються з особливо серйозними економічними проблемами, проте вони потерпають від тривожних очікувань бізнесу та населення, що робить їх інвестиційний клімат не надто сприятливим. Таким чином, основні пріоритети економічного розвитку цих областей мають бути спрямовані на посилення їх обороноздатності. Попри це активізація господарського життя на їх території може також бути пов'язана з підтриманням поточної

інвестиційної діяльності малого бізнесу, принаймні в головних секторах місцевої економіки.

Якщо звернути увагу на структурні аспекти розвитку економіки окремих громад, то доводиться констатувати, що найбільше постраждали ті з них, які мали високу частку малих і мікропідприємств, як у виробництві продукції, так і в зайнятості та платежах до місцевих бюджетів. Адже згідно з опитуваннями, частка вітчизняних мікропідприємств, які не працювали у травні-червні 2022 р. коливалася в межах 16-18%, тоді як у цей же період лише 1% великих підприємств були неактивними. Водночас великі підприємства мали найнижчу частку позитивних очікувань (32,9%), тоді як серед малих підприємств цей показник становив – 42,4%.³³

За даними Центру розвитку інновацій спільно з Офісом з розвитку підприємництва й експорту, найбільш негативно початковий етап війни вплинув на ділову активність у Сумській, Миколаївській та Херсонській областях. Одночасно суттєву позитивну динаміку своїх економічних позицій продемонстрували Тернопільська, Рівненська, Івано-Франківська та Черкаська області. При цьому трійку лідерів за підприємницькою активністю продовжує очолювати місто Київ. На другому місці – Львівська область. На третьому – Київська. Далі йдуть: Хмельницька, Чернівецька, Полтавська та Івано-Франківська області. Показово, що в першій десятці також Волинська, Тернопільська і Черкаська області, але там немає Закарпаття. Водночас у другу половину рейтингу опустилися Одеська, Харківська та Запорізька області, перші дві з яких традиційно належали до числа лідерів.³⁴

Значною мірою це обумовлюється значним відтоком кадрів з цих областей. Адже Харків і Харківська область залишаються попереду за кількістю людей, що виїхали (лише у 2022 р. регіон покинули понад 500 тисяч осіб). Понад 100 тисяч осіб у перший рік після широкомасштабного вторгнення залишили Запорізьку, Херсонську, Миколаївську та Чернігівську області. Натомість в західних регіонах України, частка офіційно зареєстрованих ВПО склала понад 10% від всього наявного населення. При цьому в межах окремих областей розселення ВПО стало дуже не рівномірним, що створило додаткове навантаження на соціальну

³³ Ангел Є., Кузяків О., Федець І. Виробництво відновлюється, але малому бізнесу досі важко. *Дзеркало тижня*. Режим доступу: <https://zn.ua/ukr/business/virobnitstvo-vidnovljujetsja-ale-malomu-biznesu-dosi-vazhko.html>.

³⁴ Війна та регіони України: як змінюється привабливість для підприємців. *Бізнес*. Режим доступу: <https://business.dia.gov.ua/cases/novini/vijna-ta-regioni-ukraini-ak-zminuetsja-privablivist-dla-pidpriemciv>.

інфраструктуру, а подекуди і спровокувало напруженість у громадах, які приймали переселенців.³⁵

Водночас багато громад активно включилися у вирішення соціальних і побутових проблем внутрішньо переміщених осіб, а також у створення умов для їх максимально швидкої культуральної інтеграції в місцеве суспільне середовище. Наприклад, у багатьох громадах центральних і західних регіонів України сьогодні активно створюються умови для працевлаштування вимушених переселенців, надання їм необхідної соціальної та психологічної допомоги, якісних медичних послуг, забезпечення житлом тощо.

Це означає, що в культуральному сенсі (а саме в його семіотично-аксіологічному та семантично-смісловому контекстах, які є визначальними при вирішенні долі воєнних конфліктів, подібних тому, з яким стикнулася нинішня Україна), наша держава успішно протистоїть агресору. Саме тому йому не вдається здобути будь-яких оперативних, не кажучи вже про стратегічні, успіхів на нашій території. І саме тому сьогодні утримувати окуповані громади під своїм реальним контролем ворогу стає дедалі важче.

Завдяки неабиякій соціальній стійкості українських громад і моральній витривалості їх мешканців, а також зважаючи на їх здатність економічно і психологічно підтримувати одне одного, Україні вдалося досягнути високого рівня взаємної солідарності та співпраці громад, що стало запорукою високої ефективності міжмуніципального та міжрегіонального співробітництва як чинника успіху в протистоянні агресору. Саме це має стати запорукою успішного повоєнного розвитку економіки нашої держави.

Українське суспільство відмовилося інтегруватися в «руській мір». Воно не прийняло його ані економічно, ані інституційно, ані ментально. Щобільше, навіть попри складні випробування, а подекуди й нелюдські страждання, більшість українців не те що не стали уподібнюватись до своїх ворогів, відповідаючи їм такою ж примітивною жорстокістю. Навпаки, вони чітко усвідомили свою кардинальну і навіть принципову відмінність над ворогом: і в сприйнятті цієї війни, і в способах її ведення, і в підходах до тилового забезпечення фронту, і в підтримці одне одного. Саме це і дає нам сьогодні відчутну психологічну, а відтак і військову перевагу.

Проте, як уже зазначалося, основні зусилля місцевої влади в більшості українських територіальних громад сьогодні фокусуються передусім на розв'язанні соціальних проблем: допомога вразливим категоріями

³⁵ Ткачук А, Третяк Ю. Про відновлення та регіональний розвиток після війни. *Інститут громадянського суспільства*. Режим доступу: <https://www.csi.org.ua/news/pro-vidnovlennya-ta-regionalnyj-rozvytok-pislya-vijny/>.

населення та сім'ям з дітьми, підтримка ветеранів, адаптація внутрішньо переміщених осіб тощо. Крім того, багато зусиль докладається до збереження якості надання комунальних та інших послуг, підтримки в належному стані місцевої інфраструктури, зокрема доріг та об'єктів комунальної сфери, а також налагодження їх безперебійної роботи в умовах нестабільного електропостачання.

Водночас такі серйозні виклики, як вичерпування кадрового потенціалу громад, деформація їх інституційного та підприємницького середовищ, погіршення якості інвестиційного клімату та соціального капіталу, а також втрата частини традиційних видів економічної діяльності, часто залишаються поза увагою владних інституцій. Проте більшість із цих викликів поступово нарастають, що неминуче дасть про себе знати на етапі повоєнного відновлення української економіки. Відтак, сьогодні набуває все більшої актуальності потреба в їх ґрунтовному дослідженні задля розробки дієвих інструментів їх подальшого нівелювання та усунення.

Сучасні умови розвитку територіальних громад України також вимагають нового погляду на перспективу їх майбутньої адаптації до повоєнного етапу європейської інтеграції нашої держави. Зокрема, на увагу заслуговує подолання бар'єрів на шляху трансферу інноваційних технологій, розвитку підприємництва, повернення на батьківщину вимушених українських мігрантів тощо. Без цього економічний потенціал українських громад і надалі виснажуватиметься, а ресурс їх економічного розвитку все більше вичерпуватиметься.

Необхідним вбачається врахування диференціації в соціально-економічному розвитку різних громад і специфіки їх просторового розташування. Це має стати запорукою раціоналізації систем управління кожною окремою громадою на основі виявлення її ендегенних особливостей. Так, сільські громади повинні вже сьогодні шукати способи залучати інвестиції в розвиток органічного землеробства і тваринництва, гірські – знаходити можливості реалізовувати спільні з європейськими партнерами проекти у сфері туризму та рекреації, у виробництві крафтової продукції, а також у лісовій та деревообробній промисловості, міські – розбудовувати сучасну транспортно-логістичну та маркетингову інфраструктуру, диверсифікувати бізнес за допомогою кластерів та індустріальних парків, бізнес-центрів і бізнес-інкубаторів, торгово-промислових палат тощо, а прикордонні – створювати надійний інституційний ґрунт для розвитку транскордонної співпраці з сусідніми громадами країн – членів ЄС та модернізації прикордонної інфраструктури.

Одним з викликів, який суттєво актуалізувався під час війни і матиме вагомий вплив на перспективу повоєнного економічного відновлення територіальних громад України, є зниження якості людського капіталу. Так, якщо до широкомасштабного вторгнення громади переважно відносили людський капітал до своїх сильних сторін, то зараз ситуація значно погіршилась. Багато людей виїхали за кордон, частина – долучилися до ЗСУ, немало – поповнили ряди внутрішньо переміщених осіб, а хтось просто втратив роботу чи бізнес і кардинально змінив спосіб своєї життєдіяльності. Саме тому поширення нових знань і навичок, перекваліфікація кадрів та популяризація сучасних технологій ведення бізнесу, залучення молоді до роботи в органах місцевого самоврядування територіальних громад та в інститутах громадянського суспільства належать до числа першочергових пріоритетів у контексті стимулювання позитивних зрушень в євроінтеграційному поступі України на повоєнному етапі розвитку.

Передусім у цьому контексті варто відзначити реалізацію спільних із партнерами з країн-членів ЄС освітніх проєктів, які здійснюються за програмами міжнародної технічної допомоги. Такі проєкти повинні мати довгостроковий ефект і забезпечувати підвищення якості як людського, так і соціального капіталу українських громад. При цьому вони повинні позитивно впливати на якість управління громадами, знижувати рівень конфліктності між різними соціальними групами в їх межах, а також формувати підприємницькі навички в молоді. Одночасно відбуватиметься налагодження співпраці із закордонними інвесторами, підвищення ефективності міжсекторного партнерства у громадах, вирішення їх екологічних проблем і стимулювання сталого розвитку.

В систематизованому вигляді коло основних проблем у розвитку територіальних громад України в умовах воєнного стану та пріоритетних напрямів їх нівелювання представлені на рис 3.1.

Разом із цим не варто недооцінювати важливість суспільно-психологічних трансформацій в територіальних громадах України, передусім з огляду на пріоритети європейської інтеграції нашої держави. Адже в багатьох громадах війна загострила звичні вияви опортуністичної поведінки їхніх мешканців, які полягають передусім у звинуваченнях на адресу влади щодо її неефективності, хоча при цьому багато громадян демонструють цілковите небажання змінювати звичний уклад свого життя чи відмовлятися від шкідливих поведінкових стереотипів при вирішенні власних проблем.

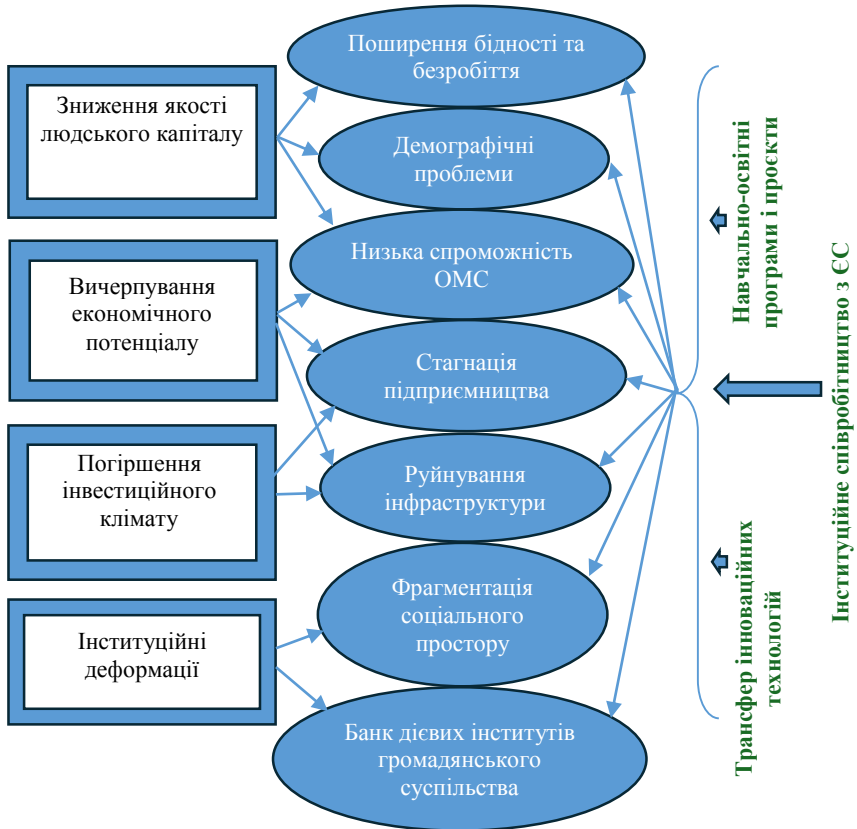


Рис 3.1. Основні виклики для економічного розвитку територіальних громад України з погляду перспектив їх повоєнного відновлення

Вказана проблема, яка за своєю природою є інституційною, підсилюється також низкою супутніх інституційних деформацій, які є звичними для багатьох українських громад. Передусім це стосується: негативного впливу деструктивних інституційних рудиментів у взаємовідносинах місцевої, регіональної та державної влади; інертності мислення керівників громад і працівників органів їх місцевого самоврядування; недостатньої якості соціального капіталу в багатьох

громадах, що супроводжується поширенням тіньових операцій в їх економіці та низькою культурою міжсекторного партнерства й міжмуніципального співробітництва (рис 3.2).

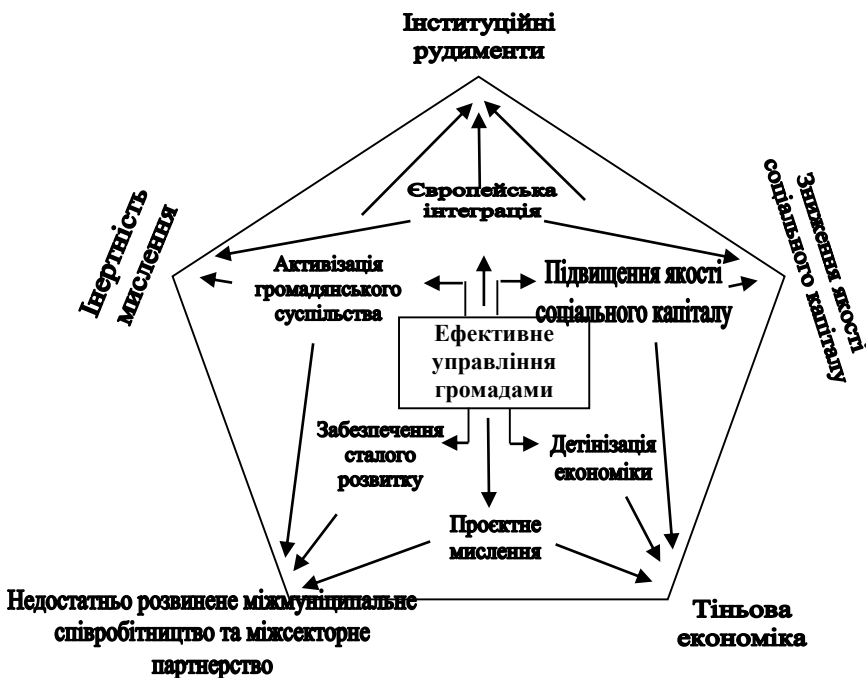


Рис 3.2. Основні інституційні проблеми, що знижують ефективність управління територіальними громадами України в умовах війни

Так, наявність інституційних рудиментів, пов'язаних з функціями місцевого самоврядування, найчастіше виявляється у зниженні спроможності органів місцевого самоврядування реально впливати на економічний розвиток своїх громад. Це зумовлюється наявністю формальних і неформальними інституційних бар'єрів (нестабільністю законодавчої бази, значною залежністю від трансфертів з державного бюджету, відсутністю змоги адмініструвати місцеві податки і збори тощо). Як наслідок, управлінська складова в роботі самоврядних інституцій часто зміщується в бік бюрократизації процесів, орієнтованих передусім на оптимізацію взаємодії з органами державної влади. При цьому на другий

план відсувається управлінська ефективність, пов'язана зі спроможністю давати належний результат у сфері залучення інвестицій, комунікацій з громадськістю та з інститутами громадянського суспільства, маркетингу та брендингу території, формування сучасного іміджу громади тощо.

Інертність мислення керівників громад та працівників органів їх місцевого самоврядування, а також місцевих депутатів, яка формувалась та укорінювалась в Україні протягом тривалого періоду часу, чинить не менш руйнівний вплив. Адже значна кількість голів громад та їхніх заступників, а також рядових працівників структурних підрозділів та виконкомів місцевих рад, які свого часу пройшли шлях кар'єрного зростання в пострадянському владному середовищі, з притаманними йому стереотипами адміністративної поведінки, часто переносять їх і в нинішні реалії. Як наслідок, місцева влада може сприйматися її носіями не стільки як засіб вирішення економічних проблем громади, скільки як інструмент досягнення власних амбітних цілей (наприклад кар'єрних, політичних чи фінансових), або ж як сфера рутинної бюрократичної роботи. Природно, що управлінська ефективність органів місцевого самоврядування громад у такій ситуації відверто знижується.

Низька якість соціального капіталу в громадах, значною мірою породжена наявністю двох вищеописаних проблем. Водночас в умовах воєнного стану вона частково загострилася, зокрема через велику кількість мобілізованих, загиблих і постраждалих людей унаслідок бойових дій. Відтак, довіра мешканців громад, включаючи місцевий бізнес, до влади загалом і до органів місцевого самоврядування зокрема, знижується. Як наслідок, керівництво громад втрачає зворотній зв'язок щодо реальних потреб різних груп місцевого населення та місцевого бізнесу. Щобільше, часто воно взагалі не вважає за потрібне обговорювати з мешканцями важливих управлінських рішень. В такому разі виникає ситуація, коли місцева влада, громада та бізнес функціонують ніби в паралельній реальності. А мешканці ще й опиняються заручниками конфліктів у владному та підприємницькому середовищах, що не сприяє формуванню їхньої довіри як до місцевої влади, так і до бізнесу.

Тіньова економіка як спосіб реагування підприємців на прогалини в системі регулювання бізнесу та на неефективну державну фінансову політику давно відомий не лише в Україні, але й у розвинених державах світу. У вітчизняних реаліях ця проблема укорінювалась ще з радянського періоду тотальної централізації влади. Проте свого особливого поширення вона набула вже на пострадянському етапі розвитку нашої держави. Саме тоді тенденція до ухиляння від сплати податків набула системного характеру. В умовах широкомасштабного вторгнення, яке потягнуло за собою посилення централізації влади та збільшення регуляторного тиску на

бізнес, територіальні громади України стикнулися з тенденціями до поширення неофіційної зайнятості та незареєстрованого підприємництва. Частково це обмежує їх фінансову спроможність та є вагомим бар'єром на шляху адаптації України до цивілізованих практик публічного управління, притаманних європейським державам. Відтак, на повоєнному етапі розвитку ця проблема здатна суттєво загальмувати адаптацію українських громад до управлінських та інституційних стандартів ЄС, передусім в частині посилення прозорості влади та застосування принципів субсидіарності й солідарності в місцевому самоврядуванні.

Завершальною ланкою в переліку тих викликів і проблем, які гальмують розвиток сучасних українських громад з погляду перспективи їх повоєнного відновлення та європейської інтеграції, є низький рівень культури міжмуніципального співробітництва та міжсекторного партнерства. З одного боку, це зумовлено наявністю всіх вище зазначених чинників, а з іншого – має чітко виражену самостійну природу, ґрунтуючись переважно на укорінених ментальних стереотипах. Адже місцеве самоврядування в Україні є доволі «персоналістським». Тобто, влада у громадах часто сприймається її носіями як своєрідний атрибут «вождизму», а тому ділитися нею чи «розмивати» її через різні форми партисипації мало хто вважає за доцільне. Особливо гостро це відчувалося на початковому етапі здійснення в Україні адміністративно-територіальної реформи, коли формування спроможних громад шляхом їх об'єднання, наражалося на спротив керівників окремих громад, особливо в тих хто мав приєднуватися до інших. Проте в умовах воєнного стану ця проблема знову набула своєї гостроти, адже часто від здатності керівника громади залежить успішність відстоювання та реалізації її інтересів на регіональному та загальнодержавному рівнях. Водночас у довгостроковій перспективі це може завдати більше шкоди ніж користі, особливо якщо на повоєнному етапі розвитку зміняться пріоритети управлінської діяльності, і на перше місце вийде вміння не тільки відстоювати свою власну позицію, скільки приймати позицію інших і домовлятися з керівниками сусідніх громад, а також з представниками бізнесу та з громадськими активістами про об'єднання своїх зусиль задля спільного вирішення важливих проблем громад.

Таким чином, описані чинники та проблеми можуть чинити довгостроковий негативний вплив на якість управління громадами. Відтак, вони здатні проєктуватися на повоєнний період їх розвитку (передусім в частині збільшення рівня транзакційних витрат на етапах прийняття та реалізації управлінських рішень). Так, інституційні рудименти можуть безперервно відтворюватися у стереотипах бюрократичної моделі управління громадами, інертність мислення та низька якість людського й соціального капіталу – зменшувати ефективність місцевого самоврядування

через обмеження інноваційного потенціалу його розвитку, тіньова економіка майже завжди буде супроводжуватися опортуністичною поведінкою мешканців громад і підприємців (через яку громади постійно «занурюватимуться» в конфлікти і суперечності між різними групами інтересів), а прогалини в міжмуніципальному співробітництві та в міжсекторному партнерстві загрожують блокуванням синергетичних ефектів, здатних стимулювати економічний розвиток громад.

Зважаючи на все зазначене, створення сучасної системи управління розвитком територіальних громад України, ґрунтованої на ефективних механізмах взаємодії між органами державної, регіональної та місцевої влади, а також на сучасних принципах міжсекторного партнерства й міжмуніципального співробітництва, належать до числа тих базових пріоритетів у подальшому здійсненні інституційних трансформацій, які дадуть змогу нарощувати потенціал економічної модернізації українських громад на повоєнному етапі їх розвитку, зокрема в руслі політики європейської інтеграції України.

ПИТАННЯ ДО ОБГОВОРЕННЯ:

1. Визначте інституційні механізми і інструменти місцевого самоврядування, що виявилися найефективнішими в умовах війни, і що потребує вдосконалення?
2. Як зміщення пріоритетів місцевої економічної політики через поточні проблеми може вплинути на відновлення та розвиток громад у майбутньому?
3. Які фактори можуть бути критичними для успішної адаптації органів місцевого самоврядування до нових умов і інституційних змін?
4. Яким чином війна змінила підходи до інвестиційної привабливості громад?
5. Назвіть основні бар'єри, що заважають розвиткові міжмуніципального співробітництва в умовах війни. Як громадські ініціативи можуть допомогти зменшити ці бар'єри?
6. Які соціальні та психологічні трансформації необхідні для адаптації громад до європейських стандартів управління після війни?

ТЕМА 4. ПРОБЛЕМИ СТРАТЕГУВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ІНСТИТУЦІЙНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ

Стратегування відіграє важливу роль в управлінні не лише державою та її регіонами, але й територіальними громадами. Особливої значимості воно набуває в контексті перспективи повоєнного відновлення їх економіки. Проте в сучасних умовах потенціал стратегічного управління громадами часто виявляється недооціненим через наявні інституційні дисфункції в процесі розробки та реалізації стратегій їх розвитку, що суттєво знижує ефективність стратегічного планування на рівні громад. Зокрема, це стосується появи низки інституційних мутацій, дисфункцій, пасток і фетишів у процесі стратегування, а подекуди і його цілковитого перетворення на один суцільний інституційний фетиш.

Передусім це спричинено домінуванням в публічному секторі України тенденцій до централізації у прийнятті владних рішень, які особливо загострилися в умовах воєнного стану. В такій ситуації органи місцевого самоврядування громад часто вимушені діяти всупереч власній волі.

Наприклад, з прийняттям 9 липня 2022 року Верховною Радою України Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій», у статтях 7 та 11 якого закріплюється обов'язковість розробки стратегій розвитку кожної територіальної громади в Україні, більшість територіальних громадах були поставлені перед фактом необхідності розробки власних стратегій розвитку.

На виконання відповідних законодавчих норм наказом Міністерства розвитку громад і територій України № 265 від 21 грудня 2022 року було затверджено Методичні рекомендації щодо порядку розроблення, затвердження, реалізації, проведення моніторингу та оцінювання реалізації стратегій розвитку територіальних громад.

Внаслідок вказаних новацій в інституційно-правовому забезпеченні розвитку територіальних громад України багато з них постали перед серйозною дилемою. З одного боку, дійсно, громади потребують розробки якісних стратегій свого розвитку. Проте з іншого, для цього в них немає ані достатнього часу на виконання усіх необхідних формальних процедур (адже виклики воєнного часу змушують органи їх місцевого самоврядування концентруватися на вирішенні зовсім інших невідкладних завдань), ані потрібних людських і фінансових ресурсів. Як наслідок, виникла доволі

парадоксальна ситуація: розробка стратегій, які мали б забезпечувати формування надійного інституційного ґрунту для довгострокового розвитку територіальних громад, почала віддаватися на відкуп зовнішнім експертам, у яких подекуди не було не те що досвіду та необхідних знань про реальні процеси у громадах, але й просто бракувало внутрішньої мотивації для якісної роботи над стратегічними документами.

Вказані проблеми й раніше давали про себе знати. Але до прийняття вже згаданих законодавчих норм і методичних рекомендацій вони не були настільки очевидними. По-перше, безумовно переслідуючи «добрі наміри» ці документи містять настільки складний і багатоплановий перелік вимог до розробки стратегій громад, що викликають запитання навіть у досвідчених експертів. По-друге, стратегування в умовах воєнного стану, та ще й на доволі короткий термін (3-4 роки), має свою очевидну специфіку, яка жодним чином не враховується у згаданих документах. До того ж, виникає запитання: як поєднати існування двох типів стратегій для територіальних громад України: «дометодичних» і «пост-методичних»? І чи не буде це дискримінацією по відношенню до одних чи до інших (в першому разі громади прирікаються на життя з «неякісними» стратегіями, а в другому примушуються до докладання значно більших зусиль для розробки стратегій, ніж це було раніше).

Часто навіть при дотриманні методичних рекомендацій «правильного» процесу підготовки стратегії, громади опиняються в ситуації, коли розроблений в результаті документ виявляється неробочим (про який зазвичай згадають лише тоді, коли треба відзвітувати перед регіональними органами державної влади). Одна з причин цього полягає у формальності підходу, коли бракує розуміння сенсу розробки стратегії і необхідних для цього кроків, свого роду філософії стратегування. Мова про те, щоб наважитись на певне «нахабство» ставити більш амбіційні цілі і використовувати не завжди звичні підходи для їх досягнення. Щобільше, керівники громад не завжди готові миритися тим, що стратегії не приносять швидкого успіху, а позитивні зміни накопичуються поступово. Треба бути готовим пробувати ще і ще, поки воно спрацює, а потім продовжувати докладати зусиль, щоб не втрати інерцію.³⁶

Нинішній підхід до стратегування на рівні територіальних громад можна назвати до певної міри «фетишеорієнтованим», а самі стратегії, які розробляються в його канві –такими собі «інституційними фетишами», які

³⁶ Кошелюк М. З розробки стратегії все тільки починається. *Децентралізація*. Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/13243>.

чимось нагадують український варіант «культу карго» (цей культ виник на Вануату на основі міфів про американця Джона Фрума, який мав прилетіти зі США та зробити всіх вануатців багатими і щасливими, що спонукало їх згодом почати поклонятися американським воєнним вантажним літакам (cargo), які доставляли гуманітарну допомогу (звідси і назва «культ карго»). Цей культ свого часу був поширеним у багатьох країнах Океанії та Африки, де місцеве населення вірило у чудодійну силу певних зовнішніх атрибутів цивілізованого світу, зводячи їх у ранг «божественних» і тим самим фетишизуючи.³⁷

На жаль, приблизно так само сьогодні в багатьох територіальних громадах України формується своєрідний «культ стратегування». При цьому, керівники громад чомусь вірять у те, що прийняття стратегії розвитку громади вже саме по собі здатне забезпечити її соціально-економічний розвиток. І ґрунтується ця віра часто лише на тому, що стратегії не можуть не працювати, бо привнесені вони в нашу дійсність з розвинених держав світу (за аналогією з тотемами «культу карго»).

Механізм інституційної фетишизації стратегування в територіальних громадах України можна описати наступним чином: спочатку держава гіперболізує значення стратегій для громад і на цій підставі «зарегульовує» процедуру їх розробки; потім громади вимушені шукати зовнішніх експертів, для формування своїх стратегій розвитку, бо самі не мають на це ані достатньо часу, ані кваліфікованих кадрів; згодом фінансування роботи експертів зі стратегування перекладається переважно на плечі міжнародних фондів та грантових програм, які мають для цього необхідні фінансові ресурси; у процесі розробки стратегій залучені експерти орієнтуються не стільки на потреби та інтереси самої громади, скільки на вимоги грантодавця; стратегія розвитку громади набуває «віртуального» характеру, оскільки її розробники приділяють першочергову увагу зовнішній формі та «інституційній оболонці», замість внутрішньої сутності та інституційної спроможності (рис. 4.1).

Таким чином, стратегії, що формуються експертами для територіальних громад в сучасних українських реаліях дедалі частіше набувають ознак декларативності, а в багатьох випадках залишаються лише «стратегіями на папері», бо громади не мають можливості забезпечувати їх практичну реалізацію. До того ж, як правило стратегії розвитку кількох сусідніх територіальних громад, розроблені різними експертними групами та ще й в

³⁷ Дмитрук І. Релігія Джона Фрума або культ – карго. Режим доступу: <https://tureligious.com.ua/relihiya-dzhona-fruma-abo-kult-karho/>.

рамках різних грантових проєктів, дуже рідко корелюють між собою, а подекуди й відверто суперечать одна одній. Це веде до втрати синергії взаємного партнерства у розвитку громад, а в довгостроковій перспективі знижує ефективність міжмуніципального співробітництва між ними.



Рис. 4.1. Алгоритм «віртуалізації» стратегій розвитку територіальних громад в Україні

Ситуація ще більше ускладнюється, коли мова йде про громади, наближені до зони бойових дій. Стратегічне мислення керівників громади у цьому разі обмежується поточною безпековою ситуацією. Наприклад, часто першочерговим «стратегічним пріоритетом» виявляється банальне «просто вижити». Люди, які вночі переживають обстріли, а зранку збираються на «стратегічні сесії» зазвичай приймають не раціональні рішення. У такій ситуації важко «запустити» стратегічне мислення для створення візії, місії громади тощо. Тому стратегічний план розвитку громади, який розробляється на перспективу до трьох років, має статус справді «довгострокового». На більше в таких умовах важко розраховувати, оскільки переважають саме нагальні проблеми. До того ж, тільки-но розв'язується одна із них, відразу може виникнути аналогічна в іншому

населеному пункті (наприклад, якщо щось відбудувати, то туди ж, або по сусідству наступного разу може прилетіти чергова ракета).³⁸

Разом із цим, існує також низка інституційних деформацій в управлінні територіальними громадами, які здатні посилювати описані проблеми стратегування їх розвитку. Передусім це стосується якості контролю за використанням фінансово-бюджетних, людських і природних ресурсів громад. Адже в багатьох громадах до цього часу так і не проведено належної інвентаризації наявного ресурсного потенціалу. Це супроводжується конфліктами інтересів між різними соціальними та політичними групами на рівні громади. Подекуди навіть виникають ситуації, коли стратегічні цілі та проєктні завдання, розроблені однією владною командою, представники інших (опозиційних) погрожують кардинально змінити після свого приходу до влади.

Услід за цим в межах громади посилюється опортуністична поведінка, яка суттєво перешкоджає процесу реалізації стратегії її розвитку. Крім того, описані проблеми стратегування перекидаються на інші ланки системи управління громадою (передусім це стосується неналежного виконання чинних програмних документів, зниження мотивації посадовців, недостатньої бюджетної дисципліни тощо). Своєю чергою, це сприяє поширенню корупції в органах місцевого самоврядування та інших небажаних виявів деструктивної ділової поведінки їх працівників. Набуття ж місцевими стратегіями ознак інституційних фетишів, може також супроводжуватися зниженням ефективності міжсекторних взаємодій у громаді. Як наслідок, значна частина інститутів громадянського суспільства та підприємців, замість того, щоб працювати на загальне благо, змушені концентруватися виключно на своїх власних інтересах.

Ризиком для стратегування громад є також небезпека поширення інституційних мутацій. Передусім це стосується практики фактичного «імпорту стратегій» з одних громад в інші. У цьому разі експерти, залучені до розробки стратегій громад, просто можуть копіювати переважну їх частину з однієї громади в іншу, змінюючи при цьому лише декілька позицій. Тоді стратегія стає суто формальним документом, проте виявляється аргументом у спілкуванні з чиновниками вищого рівня, адже формально вона є. На жаль, швидше за все так чинитимуть більшість

³⁸ Колесник Г. Особливості стратегічного планування постраждалих громад Миколаївщини та Херсонщини. *Гурт*. Режим доступу: <https://gurt.org.ua/news/informator/96519/>.

громад, на які тиснутиме регіональна влада, вимагаючи до кінця року прийняти стратегії їхнього розвитку.

Частина громад, які уникають «імпорту стратегій» завдяки наявному потенціалу власного експертного середовища та здатності залучати до розробки стратегій представників інститутів громадянського суспільства, ризикують потрапити в іншу крайність – залежність від обмежених експертних знань, яка посилюється через доволі обмежені часові рамки для прийняття стратегії. Адже брак часу змушує експертів спиратися переважно на власні знання та суб'єктивні оцінки

Зважаючи на все зазначене, сьогодні в Україні для підвищення ефективності стратегування на рівні територіальних громад слід приділити першочергову увагу усуненню тих основних причин, які породжують описані інституційні дисфункції в процесі розробки та реалізації стратегій розвитку громад. У цьому контексті доцільно виділити три основні пріоритети: 1) заповнення наявних інституційних прогалин дієвими та ефективними інститутами, здатними суттєво підвищити ефективність процесу стратегування місцевого розвитку; 2) посилення інформаційно-просвітницької компоненти задля усунення основних проблем стратегування у громадах; 3) суттєве зменшення адміністративного тиску органів державної влади на самоврядні інституції та перехід до більш активного застосування ними механізмів та інструментів так званого «ненасильницького примусу» (прикладами ненасильницького примусу, які можуть дати відчутний ефект вже найближчим часом, а тим більше на повоєнному етапі розвитку України, є: впровадження елементів ігрових практик при розробці стратегій, візуалізація процесу стратегування за допомогою цифрових технологій, а також використання технік «інтелектуального підштовхування» за участі закордонних партнерів, які мають значний досвід їх успішного застосування (рис 4.2).

Не менш дієвим засобом усунення описаних проблем зі сфери стратегування розвитку територіальних громад може стати більш активне застосування сучасних управлінських технологій. Адже відсутність належного бюджетного забезпечення для реалізації стратегічних проєктів та низька якість контролю за їх виконанням, легко долається у разі передачі відповідних функцій зовнішнім незалежним організаціям (наприклад, спеціально відібраним для цього на конкурсних засадах інститутам громадянського суспільства, які зможуть залучати додаткові грантові ресурси, або ж науковим установам чи закладам вищої освіти).

**Формування сучасного інституційного середовища для
стратегування розвитку громад**



Рис. 4.2. Пріоритетні напрями удосконалення системи
стратегування розвитку територіальних громад України

Ще одним напрямом підвищення ефективності стратегування в територіальних громадах України з огляду на пріоритети повоєнної модернізації їх економіки в умовах європейської інтеграції, є поєднання зусиль органів місцевого самоврядування та бізнесу в контексті активізації державно-приватного партнерства, у тому числі за рахунок фінансування відповідних проєктів за грантові та кредитні ресурси. При цьому важливо забезпечити трансфер у громади нових знань і технологій, а також надання їм технічної, інституційної та консультаційної підтримки.³⁹

До пріоритетних інструментів інформаційно-просвітницької роботи з усунення основних проблем стратегування розвитку територіальних громадах України з огляду на перспективу повоєнної модернізації їх економіки, слід насамперед віднести такі сучасні форми інформаційно-комунікаційної роботи з лідерами думок і працівниками органів місцевого самоврядування громад, як: навчальні тренінги та ділові семінари,

³⁹ Швець Т., Плотнікова М., Присяжнюк О., Костюк Л. Адміністративно-інноваційні підходи формування соціального та підприємницького капіталу в умовах децентралізації. *Agricultural and Resource Economics*. 2021. Vol. 7. №. 1. С. 232-259.

стажування й обмін досвідом, популяризація вітчизняних історій успіху, впровадження ресурсів з відкритими даними тощо. Основним фокусом їх застосування має стати демонстрація переваг реальних стратегій розвитку громад над віртуальними, зокрема з погляду ефективності проектного менеджменту, залучення вітчизняних та іноземних інвесторів і грантодавців, покращення міжсекторної співпраці, реальної оптимізації використання власних ресурсів територіальних громад тощо.

Вагомою перешкодою для впровадження стратегічно важливих змін у громадах в умовах подолання воєнних викликів сьогодення є відсутність досвіду та дієвих інструментів управління ризиками. В поєднанні із практикою короткострокового стратегічного планування, ця проблема значно ускладнює процес пошуку ефективних механізмів розв'язання наявних стратегічних проблем. Значною мірою цьому може сприяти впровадження проектного підходу в стратегічному управлінні громадами, який здатен стати важливою віхою в процесі адаптації громад до викликів воєнного часу та для закладення надійного інституційного ґрунту на період повоєнного відновлення економіки постраждалих громад. Однак, у цьому контексті сьогодні постає низка складних питань, починаючи з передбачення посади проектного менеджера у громаді, і закінчуючи перспективою формування ефективних проектних команд, без яких фактично не можливо реалізовувати проекти, орієнтовані на залучення інвестиційних ресурсів чи фінансової підтримки з боку міжнародних донорських організацій.⁴⁰

ПИТАННЯ ДО ОБГОВОРЕННЯ:

1. Як можна оптимізувати процес розробки стратегій громад в умовах обмежених ресурсів і війни, зокрема на етапі, коли дефіцит часу та фінансів стає серйозною перешкодою?
2. Що таке "інституційний фетишизм" у контексті стратегічного планування, і як громадам можна уникнути цього феномену, щоб не стати жертвами формалізму та декларативності?

⁴⁰ Семенюк І., Іванченко Г., Веслова Я. Стратегічний розвиток громад в умовах подолання воєнних викликів: проєктний підхід. *Економіка та суспільство*. 2023. Вип. 55. Режим доступу: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/2823/2743>.

3. Запропонуйте шляхи інтеграції стратегій розвитку громад з загальнонаціональними цілями, особливо в умовах централізації та відсутності міжмуніципального співробітництва.
4. Які інструменти і методи стратегічного планування є найбільш ефективними для громад, що постраждали від війни, і як їх адаптувати до реалій повоєнного відновлення?
5. Як зменшити ризики інституційних мутацій в процесі стратегічного планування та забезпечити, щоб стратегії були адаптованими до реальних потреб громади, а не копією чужих досвідів?
6. Яка роль проектного підходу в стратегічному управлінні громадами та як його впровадження може покращити довгострокове планування й розвиток територіальних громад?

ТЕМА 5. ПРОЄКТНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЮ ГРОМАДОЮ В УМОВАХ ІНСТИТУЦІЙНИХ ЗМІН

Поряд зі стратегуванням розвитку територіальних громад України та вирішенням інституційних проблем, пов'язаних з адаптацією ВПО та релокованого бізнесу до нових умов життєдіяльності, важливим управлінським інструментом, спрямованим на підвищення ефективності місцевої економіки є проєктний менеджмент. Застосування його принципів та підходів (а в ширшому сенсі – інституційна трансформація місцевого самоврядування територіальних громад в напрямі мислення категоріями проєктного менеджменту) дозволить суттєво розширити спектр джерел фінансування українських громад. Передусім це стосується збільшення можливостей для залучення грантових ресурсів і приватних інвестицій, а також зменшення трансакційних витрат у процесі освоєння коштів (адже традиційні адміністративно-бюрократичні методи та процедури управління громадами поступово замінюватимуться добре знайомими для більшості грантодавців та інвесторів практиками проєктного менеджменту). З іншого боку, поширення проєктного мислення в середовищі як керівників, так і працівників органів місцевого самоврядування територіальних громад України, сприятиме подоланню цілої низки проблем, що збільшують рівень трансакційних витрат в їх економіці. Зокрема, це стосується управлінських та інертності мислення, недостатньо розвиненої міжсекторної співпраця, опортуністичної поведінки, закритості процесу прийняття важливих рішень тощо.

Проєктний менеджмент орієнтований передусім на підвищення ефективності використання обмежених ресурсів громад, якими вони сьогодні володіють (природних, людських, матеріальних, фінансових тощо). Його застосування здатне знижувати ресурсомісткість місцевої економіки та одночасно нарощувати її ресурсовіддачу.

До пріоритетних напрямів застосування проєктного менеджменту в українських територіальних громадах, зокрема з огляду на перспективу їх повоєнного відновлення, доцільно віднести:

- формування економічно обґрунтованих і забезпечених необхідними людськими, природними й фінансовими ресурсами планів заходів з реалізації чинних стратегій розвитку громад;
- залучення в економіку громад достатньої кількості грантових ресурсів, зокрема за програмами благодійної та міжнародної технічної

допомоги, передусім з метою реалізації низки сучасних інфраструктурних, інноваційних, соціальних та екологічних проєктів;

- підвищення якості людського та соціального капіталу громад, зокрема шляхом нарощування їх підприємницького потенціалу, а також поширення сучасних практик демократичного врядування та публічного управління, впровадження цифрових технологій тощо;
- поліпшення інвестиційного клімату та збільшення обсягу залучених в економіку громад інвестиційних ресурсів, у тому числі від іноземних інвесторів та релокованих українських підприємств;
- розв'язання низки соціальних проблем мешканців громад, у тому числі шляхом поліпшення їх демографічної ситуації, зниження рівня бідності та безробіття, повернення трудових мігрантів, розвитку соціального підприємництва, забезпечення повноцінної інтеграції внутрішньо переміщених осіб в економічне та соціальне середовище громади тощо.

Водночас експерти відзначають, що сьогодні в Україні існує ціла низка вагомих інституційних бар'єрів, які перешкоджають впровадженню проєктного менеджменту в практику управління територіальними громадами нашої держави. Передусім це стосується відсутності позитивного «тону згори» від керівництва громад (тобто, голови громад та їх заступники недостатньо повно розуміють роль проєктних менеджерів у розвитку громади, а відтак не підтримують авторитет проєктних менеджерів в органах місцевого самоврядування та в міжсекторних взаємодіях). Крім того, часто у громадах проєктні менеджери стикаються з відсутністю чіткого довгострокового бачення розвитку, який би визначав пріоритети, цілі та стратегії їхньої діяльності. Найбільш поширеним серед органів місцевого самоврядування є піврічний горизонт планування. Проблемою для вироблення довгострокового бачення є також відсутність тягlostі пріоритетів громад між політичними циклами: пріоритети переглядаються часто не відповідно до змін соціально-економічного контексту, а зі зміною влади як на місцевому, так і на субрегіональному та регіональному рівнях. Крім того, самі документи стратегічного планування залишаються на загальному рівні без чітких пріоритетів, а їхня реалізація не враховує фінансові спроможності громад.

Зважаючи на те, що органи місцевого самоврядування територіальних громад відповідають за якість надання різного роду послуг мешканцям своїх громад (у соціальній, житлово-комунальній, освітній, культурній, інвестиційній та інших сферах), від їх управлінської ефективності значною мірою залежить якість життя у громаді, а відтак і конкурентоспроможність місцевої економіки у боротьбі за людські та фінансові ресурси. Причому ситуація значно ускладнилася після повномасштабного вторгнення в Україну, яке спричинило загострення проблем, пов'язаних з економічною,

цивільною, продовольчою та інформаційною безпекою, руйнуванням об'єктів критичної та іншої інфраструктури, появою нових груп населення, що потребують соціальної підтримки. У таких умовах традиційні підходи до управління громадами перестали відповідати вимогам часу. Виникла потреба в розробці та якісній реалізації нових проєктів і програм одночасно в різних сферах життєдіяльності громади. При цьому кожен з таких проєктів має відповідати критеріям: досяжності цілей, релевантності та вимірюваності поставлених задач, результативності рішень та своєчасності виконання завдань. Саме для цього в системах муніципального управління необхідно впроваджувати практики управління проєктами, стандартні для всіх без виключення типів проєктів чи програм.⁴¹

У систематизованому вигляді основні напрями впровадження проєктного менеджменту в територіальних громадах України, зокрема в органах їх місцевого самоврядування, можна згрупувати у три головні блоки: інвестиційний, грантовий і маркетинговий (рис. 5.1).

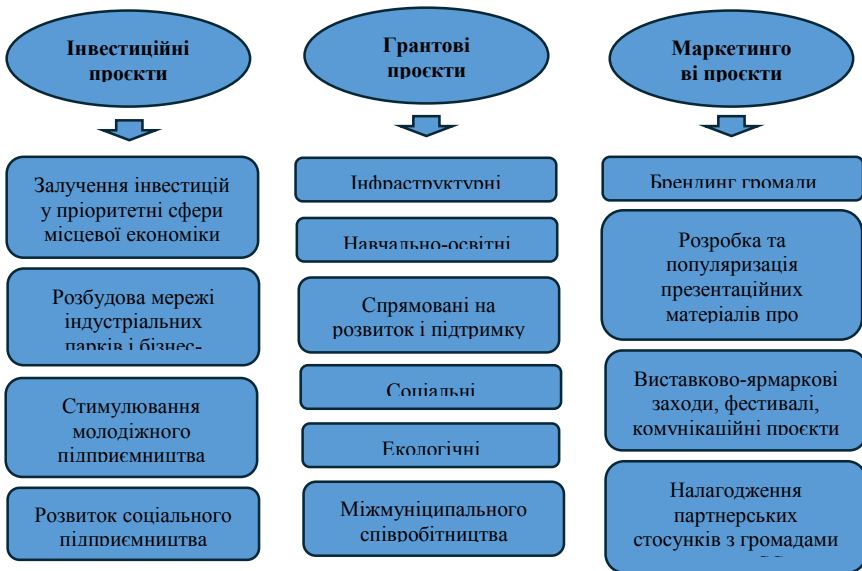


Рис. 5.1. Пріоритетні напрями впровадження проєктного менеджменту в територіальних громадах України

⁴¹ Проєктний менеджмент у місцевих радах: чому його варто впроваджувати. *Децентралізація*. Режим доступу: <https://decentralization.ua/news/15604>.

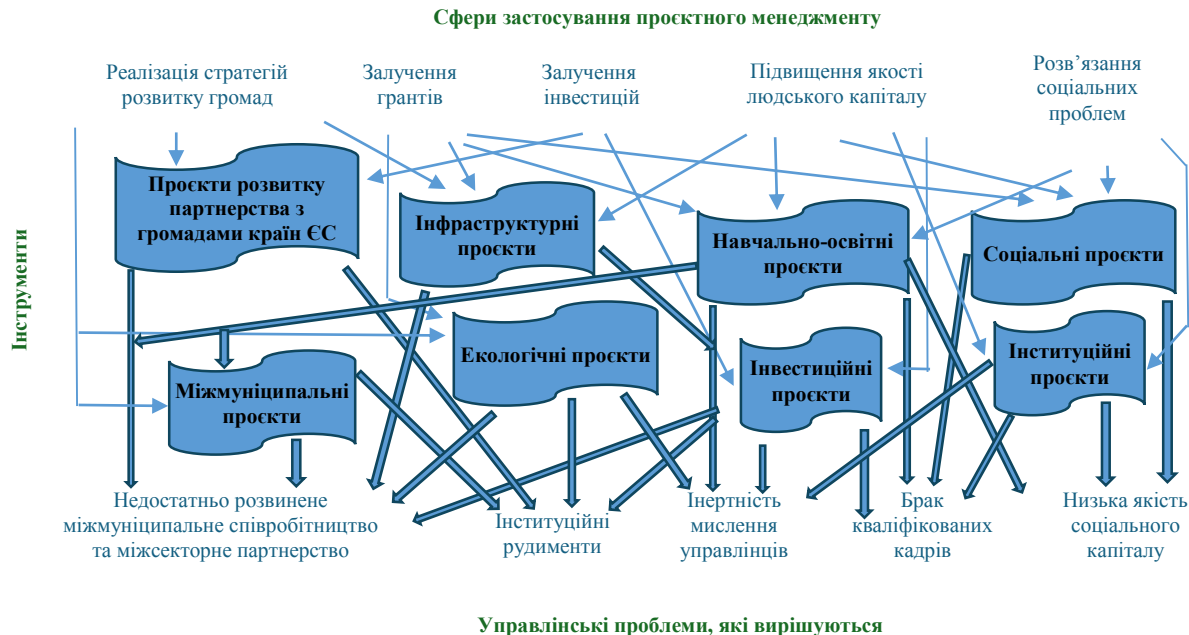


Рис. 5.2. Напрями вирішення наявних проблем розвитку територіальних громад України за допомогою інструментів проектного менеджменту

Кожна з окреслених сфер проєктного менеджменту є важливою не лише з погляду зміни принципів і підходів до управління територіальними громадами в сучасних умовах чи в контексті повоєнної модернізації їх економіки, вони також охоплюють широке коло завдань, спрямованих на збільшення фінансової й економічної спроможності українських громад як складових поглиблення європейської інтеграції нашої держави.

Передусім це стосується реалізації інституційних, інвестиційних, навчально-освітніх, міжнародно-партнерських, екологічних і соціальних проєктів, а також проєктів, спрямованих на модернізацію чинних та будівництво нових об'єктів інфраструктури у громадах. Крім того, дедалі більшої актуальності сьогодні набувають міжмуніципальні та брендингові проєкти (рис. 5.2). Досвід територіальних громад, які успішно впроваджували проєктний підхід як до повномасштабної війни, так і вже з початку агресії, засвідчив, що для забезпечення не лише «виживання», а й стійкості та розвитку громади, навіть в таких винятково складних умовах, які сформувалися після запровадження воєнного стану, проєктний менеджменту має ґрунтуватися на принципах: співпраці, єдності, компетентності та спеціалізації кадрів, проактивності, відповідальності, адаптивності та життєздатності. При цьому багато громад на своєму прикладі демонструють, що саме управлінський ресурс має вирішальне значення для соціально-економічного розвитку громад та забезпечення якості життя їх громадян. Тому правильне розуміння ролі проєктного підходу в публічному управлінні місцевим розвитком є основою для забезпечення стійкості громад в умовах війни та джерелом їх конкурентних переваг на етапі повоєнного відновлення. Зважаючи на це, в структурі управління територіальними громадами доцільно вже сьогодні виокремлювати проєктні групи, до складу яких слід залучати лідерів – агентів змін з представників влади, бізнесу та громадськості, а також створювати робочі команди за участю представників профільних управлінь органів місцевого самоврядування громад, до сфери компетенції яких безпосередньо входить вирішення відповідного проблемного питання.⁴²

З огляду на євроінтеграційні перспективи України необхідно також активізувати роботу із залучення закордонних інвестицій в модернізацію економіки територіальних громад нашої держави. Адже на повоєнному

⁴² Проскура В., Зарічна О., Кашин А. Проєктний підхід до управління територіальними громадами в умовах викликів війни. *Сталий розвиток економіки*. 2024. № 2. С. 23-30. С. 27. Режим доступу: <https://economdevelopment.in.ua/index.php/journal/article/view/931>.

етапі розвитку України, саме такі проекти набудуть першочергового значення. Вже зараз це змушує керівників багатьох громад активно шукати можливості для розробки якісних та актуальних інвестиційних пропозицій, які дадуть змогу залучати в місцеву економіку інвестиційні ресурси, як в умовах сьогодення, так і з урахуванням перспективи повоєнної модернізації.

Наприклад, з огляду на нинішні виклики для українського енергетичного сектору, важливим напрямом залучення інвестицій стане розвиток енергогенерації, передусім з альтернативних і відновлюваних джерел. Аналіз показує, що Україна має значний потенціал для виробництва вітрової та сонячної енергії, біогазу, гідроелектроенергії. Однак, використання цього потенціалу суттєво обмежене структурою економіки. До того ж, малий бізнес не володіє достатнім ресурсом для самостійного інвестування в сучасні генераційні потужності, а великий – не має для цього достатньої мотивації.

Важливою проблемою, яку доведеться розв'язувати територіальним громадам України в контексті проектного підходу до реалізації євроінтеграційних перспектив після звершення війни, є адаптація до вимог «зеленого курсу» ЄС. Адже впровадження засад «зеленої» економіки є важливим інструментом у досягненні сталого розвитку громад, що є одним з наріжних каменів регіональної політики ЄС.

І нарешті ще одним важливим аспектом адаптації засобів проектного менеджменту до потреб територіальних громад України, як в умовах сьогодення, так і на повоєнному етапі має стати підвищення загального інформаційно-освітнього рівня їх мешканців та набуття ними нових знань і навичок у підприємницькій сфері. Це дасть змогу покращити умови для самозайнятості місцевого населення, розширити перспективи розвитку малого бізнесу в нових нішах і секторах локальної економіки, стимулювати громадську активність мешканців громад тощо. При цьому першочергова підтримка має надаватися диверсифікації бізнесу, включаючи реалізацію спільних з європейськими партнерами проектів, спрямованих на створення невеликих підприємств легкої та переробної промисловості, заохочення підприємництва в деревообробці та у сфері послуг, зокрема в туризмі, IT-індустрії, на транспорті та в логістиці, відновлення народних ремесел тощо.

Окремим аспектом застосування освітніх проектів в територіальних громадах України в умовах сучасних викликів воєнного часу, є сприяння повноцінній інтеграції релокованого бізнесу та ВПО в соціально-економічне

середовище приймаючих територіальних громад. Наприклад, значна частина релокованих підприємств у процесі переміщення своїх виробничих потужностей і персоналу покладалися як правило на свої власні сили, включаючи пошук приміщень, нових ринків збуту та контрагентів, розселення працівників тощо. Місцева влада зазвичай надавала всю необхідну підтримку, якщо до неї зверталися за допомогою, зокрема щодо оренди чи купівлі приміщень, налагодження контактів з місцевим бізнесом, розселення працівників або їх пошуку з числа мешканців громади, вирішення організаційних питань тощо. Водночас, у багатьох випадках, повноцінної інтеграції в соціально-економічне середовище приймаючих громад релокований бізнес так і не відчув.

Так, співпраця з місцевим бізнесом відбувалася переважно на партнерських засадах, шляхом розвитку ділових стосунків через налагодження взаємовигідного партнерства. Частково місцевий бізнес допомагав підприємцям, що релокувалися, на початковому етапі війни, зокрема під час перевезення їх виробничих потужностей, розселення працівників, вирішення побутових і соціальних проблем тощо. Проте інститути громадянського суспільства були доволі слабо включені в процес релокації бізнесу та в облаштування побуту ВПО. Їх роль зводилася переважно до участі в соціальних чи благодійних проектах, які організовувалися місцевою владою або волонтерськими організаціями.

Все це актуалізує потребу в реалізації окремого напрямку проектної діяльності в більшості територіальних громад України: навчально-освітні проекти, спрямовані на інтеграцію ВПО та релокованого бізнесу. Щобільше, такі проекти мають включатися до стратегій розвитку громад, зокрема в контексті виконання тих завдань, що плануються до реалізації в рамках розширених оперативних цілей в оновлених стратегіях розвитку кожної з громад.

Загалом адаптація релокованих підприємств та ВПО в приймаючих громадах як правило вже відбулася. Багато з них планують залишатися тут і розвивати свій бізнес (здійснювати професійну самореалізацію) на довготривалу перспективу. Проте до проблем, з якими і надалі стикаються як релоковані підприємці, так і більшість ВПО, варто віднести: недостатня якість інфраструктури та необхідність покращення свого побуту (значною мірою це спровоковано ракетними обстрілами об'єктів енергетичної та іншої інфраструктури, що викликає складнощі з електро- водо і теплопостачанням); забезпечення виробництва генераторами на осінньо-

зимовий період; налагодження виробництва нових видів продукції та освоєння нових професій; пошук обігових коштів і кредитних ресурсів тощо.

Зважаючи на характер описаних проблем, ефективна проєктна діяльність у навчально-освітній сфері, спрямована на покращення системи перекваліфікації ВПО та професійної підготовки кадрів, освоєння нових професій і навичок, ознайомлення з місцевим ринком та специфікою його функціонування й розвитку тощо, здатна суттєво підвищити ефективність використання потенціалу релокованого бізнесу та ВПО в приймаючих громадах, сприяючи тим самим їх економічному розвитку.

ПИТАННЯ ДО ОБГОВОРЕННЯ:

- 1.** Які стратегії є, на Вашу думку, найефективнішими для інтеграції релокованих підприємств та внутрішньо переміщених осіб у соціально-економічне середовище приймаючих громад?
- 2.** Як формувати довгострокове бачення розвитку громад в умовах політичної зміни та безпеки на місцях?
- 3.** Виділіть основні проблеми та виклики, що виникають при створенні інвестиційних проєктів на рівні місцевих громад. Як їх можна подолати?
- 4.** Окресліть інструменти, що сприятимуть підвищенню якості людського капіталу громад через проєктний підхід.
- 5.** Які кроки мають бути зроблені для покращення системи перекваліфікації та професійної підготовки кадрів у громадах, зокрема для ВПО та релокованих підприємств?

ТЕМА 6. БРЕНДИНГ ТА МАРКЕТИНГ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЯК ЗАСІБ ЇХ АДАПТАЦІЇ ДО ТРАНСФОРМАЦІЙ ІНСТИТУЦІЙНОГО СЕРЕДОВИЩА: ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИЙ КОНТЕКСТ

У сучасному світі, де конкуренція між країнами, регіонами та громадами за енергетичні, людські та інвестиційні ресурси стає все більш жорсткою, спроможність органів місцевої влади ефективно використовувати та популяризувати економічний потенціал та конкурентні переваги своєї території виступає важливим чинником успішної адаптації до інституційних трансформацій різних типів. При цьому дедалі більшого значення набуває правильне позиціонування громад і здатність їх владних інституцій успішно застосовувати маркетингові інструменти задля залучення внутрішніх і зовнішніх інвестицій в економічний розвиток громади.

Досвід місцевого самоврядування європейських країн, у яких значно раніше усвідомили важливість децентралізації в системі публічного управління, доводить, що навіть за однакового ресурсного потенціалу території розвиваються по-різному. Для розуміння цих процесів необхідно враховувати різні чинники територіального розвитку. Передусім це стосується якості людського капіталу, кваліфікації управлінських кадрів, структурі економіки, якості системи освіти та професійної підготовки кадрів, розвитку інфраструктури, взаємодії з сусідніми громадами та органами влади субрегіонального та регіонального рівнів, ставленні до економіки основних дійових осіб громади, якості життя місцевого населення, традицій, звичаїв та інших інституційних аспектів.⁴³

Світова практика засвідчує наявність значних переваг громад від уміння органів їх місцевого самоврядування задіювати сучасні маркетингові засоби для просування економічних інтересів громади. Передусім це стосується формування позитивного іміджу громади в очах потенційних інвесторів, грантодавців і партнерів завдяки проведенню успішних PR-кампаній, використання синергії міжмуніципальної співпраці задля посилення інтересу інвесторів до пріоритетних секторів місцевої економіки, налагодження стабільних ділових контактів з європейськими інституціями, участь у міжнародних виставково-ярмаркових заходах тощо.

У багатьох європейських державах концепція територіального маркетингу успішно застосовується для нарощування економічного

⁴³ Линдюк А. Маркетинг територіальних громад як інструмент їх розвитку. *Інтелект XXI*. 2021. № 5. С. 77-80. С. 78. Режим доступу: http://www.intellect21.nuft.org.ua/journal/2021/2021_5/18.pdf.

потенціалу розвитку громад. Наприклад, у німецькій Баварії окремі маркетингові ініціативи на локальному та регіональному щаблях поєднуються в єдину стратегію регіонального маркетингу, завдяки чому місцеві проекти підсилюються регіональними та федеральними. Це дало змогу Баварії стати одним з найбільш економічно успішних регіонів Європи, що приваблює численних інвесторів і забезпечує достатньо високий рівень життя населення у більшості своїх громад, при цьому зберігаючи їх історичну самобутність.⁴⁴

У численних територіальних громадах Франції активно використовується підхід, який можна назвати «цільовим маркетингом». Його суть полягає у визначенні основного економічного пріоритету громади (наприклад, туризму, виноробства чи сільського господарства) та фокусуванні уваги всіх маркетингових засобів на його популяризації в очах потенційних інвесторів, починаючи з візуальної реклами (борди, плакати, оголошення тощо) і закінчуючи створенням промоційних офісів у кожному населеному пункті.⁴⁵

Натомість, у громадах Польщі досить часто використовується брендинг території, ґрунтований на історичних віхах її розвитку. Успішні громади нерідко позиціонують себе з погляду традицій розвитку типових для них ремесл, оздоблюючи власні логотипи характерними візерунками, які підсилюють їх «історичне позиціонування». Зокрема, так з'явилися громади спадкових «пасічників», «лицарів», «фермерів», «лісівників», «пивоварів», «шаhtarів» та ін.⁴⁶

Зважаючи на особливості розвитку українських громад в умовах сьогодення, частина описаних підходів може застосовуватись з такою ж ефективністю, як і в їх західноєвропейських партнерів. Водночас деякі маркетингові інструменти більшою мірою слід розглядати як перспективні, оскільки вони зможуть повноцінно розкритися лише на повоєнному етапі розвитку нашої держави.

Так, одним із найефективніших маркетингових засобів просування економічних інтересів українських громад може вважатися використання інтернет-маркетингу. Застосування його інструментів здатне значно підвищити рівень впізнаваності громади і привертати до неї постійну увагу

⁴⁴ Буднікевич І., Гавриш І., Крупенина І. Інструменти формування та реалізації потенціалу регіону: маркетинговий підхід. *Ефективна економіка*. 2018. № 10. С. 4. Режим доступу: http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/10_2018/12.pdf.

⁴⁵ Перепелюка О. Узагальнення світового досвіду щодо використання інструментів позиціонування територіальних громад. *БізнесІнформ*. 2020. № 1. С. 3. Режим доступу: https://www.business-inform.net/export_pdf/business-inform-2020-1_0-pages-36_41.pdf.

⁴⁶ Юрків В. Який польський досвід був корисним українським об'єднаним громадам. *Український кризовий медіа-центр*. Режим доступу: <https://decentralization.uacrisis.org/studypoland>.

потенційних грантодавців та інвесторів. А якісні маркетингові дослідження на основі актуальних даних, які є у відкритому інтернет-доступі, можуть допомогти громаді визначити, які саме сфери місцевої економіки цікавлять потенційних партнерів найбільше.

В сучасному цифровому світі, коли інтернет-технології стали неодмінною частиною повсякденного життя мешканців не лише великих мегаполісів, але і багатьох сільських територій, інтернет-маркетинг виступає одним з ключових чинників для досягнення успіху не лише в бізнесі. Адже його інструменти дають змогу спілкуватися з цільовими аудиторіями в таких масштабах, які раніше були просто недосяжними. Так, онлайн-комунікація дозволяє спілкуватися з потенційними контрагентами в режимі реального часу, залучаючи їх у діалог та формуючи інтерес до продукту, сервісу чи послуги. Крім того, інтернет-маркетинг дозволяє стежити за результатами комунікації, аналізувати дані та налагоджувати стратегії для досягнення найкращих результатів. Це широкий спектр стратегій та інструментів, що дозволяють постійно нарощувати залученість аудиторії для спілкування та поліпшувати впізнаваність свого бренду в онлайн-середовищі. Розуміння ролі та впливу інтернет-маркетингу є невід'ємною частиною стратегічного управління сучасними громадами. Однак, успішна реалізація інтернет-маркетингу потребує доволі глибокого розуміння основних напрямків та стратегій цієї діяльності. А запорукою успіху в онлайн-середовищі стає знання та вміння працювати з різними інструментами та технологіями.⁴⁷

В умовах воєнного стану актуальність онлайн-маркетингу для громад важко переоцінити. Адже можливість використання інших маркетингових інструментів у цих умовах дещо обмежена. Передусім це стосується проведення виставково-ярмаркових та інших комунікаційних заходів, особистих ділових зустрічей, переговорів, обміну делегація и тощо. Одночасно варто відзначити, що під час війни інтерес інвесторів до українських громад об'єктивно слабшає, а загострення конкуренції за фінансові та людські ресурси стає особливо відчутним. До того ж, є всі підстави вважати, що поглиблення європейської інтеграції України на повоєнному етапі розвитку нашої держави означатиме для її громад неминуче посилення такої конкуренції. Саме тому потенціал економічного розвитку громад сьогодні все більшою мірою визначається здатністю

⁴⁷ Напрямки інтернет-маркетингу: базові стратегії для успішного просування в онлайн-світі. *Тернополяни*. Режим доступу: <https://ternopoliany.te.ua/biznes-ta-finansy/83560-napryamki-internet-marketingu-bazovi-strategiyi-dlya-uspishnogo-prosuvannya-v-onlain-sviti>.

місцевої влади якісно популяризувати наявний ресурсний потенціал і бренд громади. При цьому дедалі більшого значення набуває правильне позиціонування громади і здатність її владних інституцій вміло застосовувати сучасні маркетингові інструменти залучення грантів та інвестицій.

Наприклад, є всі підстави вважати, що після війни зросте важливість постійної присутності представників українських громад на різних виставково-ярмаркових заходах, які проводитимуться в країнах ЄС. До цього потрібно готуватися вже зараз. Адже на цих заходах потрібно буде не лише презентувати економічний потенціал своєї громади, але й отримувати необхідну інформацію від потенційних партнерів про їх першочергові потреби та очікування від своїх українських колег. Крім того, сучасні виставки та ярмарки є чудовими майданчиками для розвитку довгострокового міжнародного співробітництва громад, а також для налагодження їх партнерських стосунків з аналітичними центрами, консалтинговими компаніями, закладами освіти та науки, фінансовими інституціями тощо.

Достатньо важливим маркетинговим інструментом, здатним суттєво посприяти економічному розвитку територіальних громад нашої держави, як в умовах війни, так і на повоєнному етапі розвитку, зокрема в умовах поглиблення європейської інтеграції, є публікація якісних (і при цьому не надто вартісних) презентаційних матеріалів, та їх подальше поширення в головних цільових аудиторіях. Для цього доцільно передусім використовувати такі дієві інформаційні канали, як: ділові представництва іноземних компаній в Україні та українських фірм за кордоном, торгово-промислові та аграрні палати, бізнес-асоціації, дипломатичні представництва та консульства нашої держави в країнах ЄС тощо.

Таким чином, невід'ємним чинником успішної адаптації українських громад до інституційних трансформацій воєнного часу та до інституційних змін, які очікують на нашу державу на етапі повоєнної модернізації, є формування цілісної маркетингової екосистеми просторового розвитку, здатної поєднувати в одне ціле такі елементи, як: ідентифікація, концептуалізація та просування економічних інтересів громади в середовищі потенційних інвесторів і грантодавців; досягнення впізнаваності бренду громади в контексті реалізації поставлених перед нею євроінтеграційних цілей; ефективне використання наявних людських і природних ресурсів шляхом створення розгалуженої маркетингової інфраструктури. Головними елементами такої екосистеми є: розробка якісного аналітичного продукту, розробка та впровадження маркетингової

стратегії громади, впровадження контент-маркетингу, а також забезпечення постійної онлайн-присутності (рис. 6.1).



Рис. 6.1. Пріоритети територіального маркетингу для територіальних громад України з огляду на перспективу їх повоєнного розвитку

Варто також відзначити, що успішність використання територіальними громадами України окреслених маркетингових інструментів значною мірою залежить від їх типу, що обумовлюється просторовим розташуванням. Наприклад, сільськогосподарські громади, основним економічним ресурсом яких є земля та аграрний сектор економіки, як правило, повинні надавати першочергового значення популяризації потенціалу свого сільського господарства та його перевагам, а також заохочувати інвесторів до вкладення своїх коштів у розвиток органічного землеробства і тваринництва та сучасної харчопереробки на території громади. Натомість ті громади, що розташовані у гірській місцевості мають більше орієнтуватися на стимулювання підприємництва у сфері туризму та рекреації, ведення крафтового тваринництва (зокрема сироваріння та виготовлення крафтової м'ясної продукції), або ж виноробства. Дещо іншим є спектр маркетингових пріоритетів для громад прикордонного або ж транзитного типів, яким слід орієнтуватися в основному на транспортну логістику та сферу ділового туризму. Крім того, для прикордонних громад України, особливо тих, які межують з країнами-членами ЄС, важливо спрямовувати маркетингові зусилля на проведення різного роду комунікаційних заходів у рамках транскордонного співробітництва, передусім на: організацію транскордонних ділових і навчально-освітніх форумів, реалізацію проектів,

пов'язаних з трансфером в Україну інноваційних виробничих технологій, формування мережі транскордонних кластерів, технологічних та індустріальних парків тощо.

Пріоритетними маркетинговими інструментами для прикордонних і транзитних громад слід також визнати розробку персоналізованих маркетингових кампаній та проведення онлайн-презентацій (передусім для громад невеликого розміру), в яких основний акцент буде робитися на підвищення ефективності використання людського й ресурсного потенціалу, а також на поліпшення інвестиційного клімату та якості соціального капіталу. Такі ж заходи можуть стати доволі ефективним маркетинговим інструментом і для збільшення обсягу залучення інвестицій у громади «видобувного» типу, а саме – в ті громади, на території яких здійснюється видобуток корисних копалин (нафти, газу, вугілля, торфу, руд, піску, глини, щебеню тощо).

Великі міські громади мають здебільшого позиціонувати себе, як важливі центри для залучення інвестицій в розвиток інноваційної промисловості та формування сучасних ринків освітніх послуг, IT-технологій і креативних індустрій. Для цього вони можуть використовувати такі маркетингові інструменти, як проведення великих інвестиційних ярмарків і виставок, потужні рекламні кампанії та просування свого інвестиційного потенціалу за допомогою сучасних інтернет-ресурсів.

Натомість малим міським громадам першочергові акценти своєї маркетингової діяльності задля збільшення обсягу залучених інвестиційних ресурсів у місцеву економіку варто робити на популяризації можливостей розвитку торговельної сфери, зокрема гуртової торгівлі, а також на заохоченні інвесторів вкладати кошти у сферу послуг, в IT-індустрію та в молодіжні стартапи. Для цього таким громадам варто активніше застосовувати такі маркетингові канали, як постійна онлайн-присутність у соціальних мережах, а також ЗМІ та поширення недорогої друкованої продукції.

Підсумовуючи, варто звернути увагу на низку маркетингових інструментів, які є актуальними для всіх територіальних громад України, незалежно від їх типу, а саме на формування брендів виробників інноваційної продукції, або ж територій з високим потенціалом розвитку IT-сфери, чи екологічно чистих ареалів з унікальною природою та можливостями для розвитку органічного сільського господарства, що поєднується з самобутніми традиціями господарювання. Найбільш дієвими для цього можуть стати маркетингові кампанії, що активно використовують соціальні мережі та застосовують якісний контент-маркетинг (рис. 6.2).

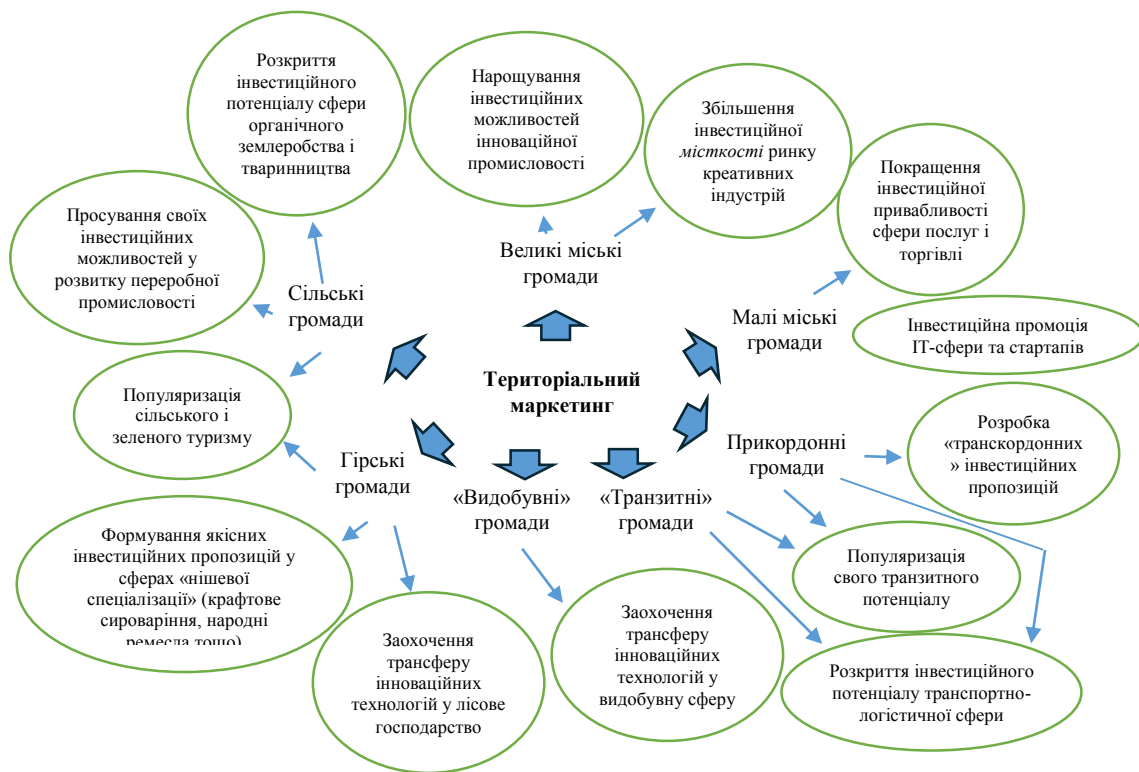


Рис. 6.2. Маркетингові пріоритети розвитку громад різних типів з погляду перспектив повоєнної модернізації їх економіки

ПИТАННЯ ДО ОБГОВОРЕННЯ:

- 1.** Які маркетингові інструменти є найефективнішими для залучення інвестицій у громади в умовах війни та повоєнного відновлення?
- 2.** Бренд громади відіграє важливу роль у її економічному розвитку. На вашу думку які кроки слід зробити для його формування?
- 3.** З вашої точки зору як територіальний маркетинг може сприяти міжмуніципальній співпраці та залученню міжнародних партнерів?
- 4.** Виділіть європейські практики територіального маркетингу, які можуть бути адаптовані до українських реалій.
- 5.** Проаналізуйте виклики, які стоять перед українськими громадами у сфері маркетингової комунікації з міжнародними інвесторами.

ТЕМА 7. МІЖСЕКТОРНЕ ПАРТНЕРСТВО – УПРАВЛІНСЬКИЙ РЕСУРС ГРОМАД В УМОВАХ ІНСТИТУЦІЙНИХ ЗМІН

Беручи до уваги наявні інституційні проблеми розвитку українських громад, а також оцінюючи перспективи розвитку системи публічного управління в нашій державі, окрему увагу слід приділити міжсекторному партнерству, як важливому інституційному чиннику повоєнної модернізації економіки територіальних громад.

Міжсекторне партнерство – це співпраця між різними секторами суспільства, такими як бізнес, влада та громадськість на основі інтересів та можливостей кожної зі сторін. Воно направлене на досягнення синергетичного ефекту в загальних цілях на території, де застосовується. Таке партнерство може відбуватись у різних форматах: ґрунтуватись на підписаних угодах чи інших документах (наприклад стратегіях громад); спиратись на діяльність відповідних інституцій (найчастіше – громадських рад чи дорадчих органів при голові громади), або ж базуватись на усних домовленостях своїх учасників. В Україні міжсекторне партнерство є новим процесом і досить непросто втілюється у життя. Нерідко усі намагання налагодити діалог на рівних між владою, бізнесом і громадою наражаються на інституційні бар'єри, включаючи опортуністичну поведінку. При цьому, для успішної співпраці необхідно чітко розподіляти коло обов'язків і відповідальності між органами місцевого самоврядування, бізнесом та інститутами громадянського суспільства. У європейській самоврядній традиції міжсекторне партнерство традиційно виступає інститутом взаємовигідної співпраці представників місцевої влади з бізнесом та з лідерами думок на території громади. Водночас недостатньо, щоб ці три сектори просто безконфліктно співіснували. У кожного з них є своя специфіка, окрема роль і місце у місцевому соціумі. Тому абсолютно необхідною є тісна взаємодія, яка дає синергетичний ефект і вагомий результат.⁴⁸

З огляду на актуальні виклики сучасності та на досвід розвинутих держав світу, міжсекторне партнерство виступає не лише дієвим засобом удосконалення системи прийняття управлінських рішень у громадах, але й потужним інструментом залучення додаткових джерел фінансування у

⁴⁸ Міжсекторне партнерство, як ключ до розвитку громад. *Нова енергія*. Режим доступу: <https://nova-energiya.org/mizhsektorne-partnerstvo-yak-klyuch-do-rozvitku-gromad-pidsumki-seminaru/>.

розвиток громад. Передусім це стосується надходжень від різного роду донорських організацій, інвестиційних фондів, а також від програм, що фінансуються з бюджетів розвинених держав світу.

Таким чином, з метою максимально ефективного використання наявного потенціалу розвитку громади в контексті підвищення економічного добробуту її мешканців та нарощування фінансової та адміністративної спроможності органів її місцевого самоврядування, сьогодні доцільно дедалі більшу увагу приділяти саме управлінню територіальними громадами на засадах міжсекторного партнерства. При цьому кожна громада повинна розглядатися не лише, як об'єднання громадян, що проживають на спільній території, та для управління нею обирають відповідні органи місцевого самоврядування, але й як певний просторовий об'єкт управління, підпорядкований загальним принципам менеджменту.

Відповідно до цього, управління територіальними громадами має ґрунтуватися на застосуванні сучасних важелів та інструментів менеджменту, які довели свою ефективність в розвинутих державах світу. До них, насамперед, слід віднести: мотивацію, координацію, планування, контроль та організацію (рис. 7.1).

Першочергового значення з погляду налагодження ефективних механізмів розвитку територіальних громад на основі сучасних управлінських підходів, орієнтованих на використання потенціалу міжсекторного партнерства, слід відвести окресленню консолідованих цілей розвитку кожної територіальної громади. У цьому контексті, а також враховуючи особливості співпраці між владою, бізнесом та інститутами громадянського суспільства, потрібно відзначити, що визначення цілей розвитку територіальної громади виявляється доволі складним та багатоплановим процесом. Адже воно відбувається не стільки під впливом бачення органів місцевого самоврядування чи експертних середовищ, скільки завдяки можливості взаємного узгодження цілей розвитку за участі: представників місцевого підприємницького середовища, працівників органів місцевого самоврядування, зокрема їх керівників; громадських організацій та громадських активістів, які репрезентують позицію переважної частини мешканців громади.

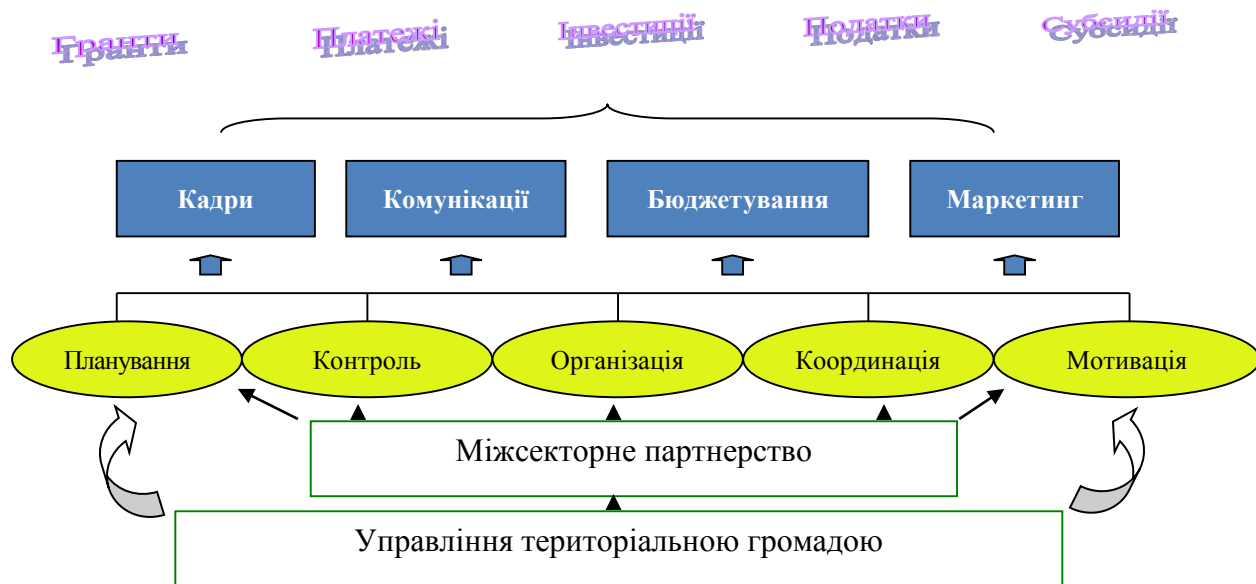


Рис. 7.1. Міжсекторне партнерство в управлінні територіальною громадою

Більше того, необхідно узгоджувати не лише декларативні, але й латентні цілі усіх трьох вищеписаних груп учасників міжсекторного партнерства. Крім того, слід враховувати цілі та мотиви тієї групи пересічних мешканців громади, інтереси яких не представлені належним чином, ані в органах місцевого самоврядування, ані в експертних середовищах, ані в підприємницькому сегменті.

Для цього слід орієнтуватися на основні механізми міжсекторного партнерства у громадах, до яких експерти відносять:

- конкурсні (взаємодія реалізується в тому випадку, коли неприбуткові організації виграють конкурс, організований за заздалегідь продуманою і розробленою схемою і передбачають участь неприбуткових організацій і/або залучення громадських ініціатив);
- соціально-технологічні (основою взаємодії є соціальна технологія (ноу-хау), що представляє інноваційну розробку неприбуткової організації або результат адаптації іноземного досвіду в українській практиці; обов'язковий критерій такої технології – висока ефективність у порівнянні з технологіями, що застосовувалися державними структурами в даній сфер);
- організаційно-структурні (відрізняються тим, що муніципальні установи спільно з неприбутковими організаціями, що діють на спільній території, утворюють організаційну структуру (як правило, у статусі юридичної особи), якій делегується частина функцій за рішенням сукупності соціально значущих завдань шляхом залучення громадян та громадських об'єднань за фінансової підтримки з боку органів місцевого утворення);
- процедурні (ними визначаються правила і процедури співпраці неприбуткових організацій з місцевою владою та бізнесом при вирішенні певного класу задач без організації конкурсу, створення нових юридичних осіб чи опори на будь-які інноваційні технології; зазначені правила і процедури формуються в ході спільного обговорення і найчастіше оформляються у вигляді рамкових угод або меморандумів, що діють протягом певного фіксованого періоду);
- комплексні (являють собою форми взаємодії, що комбінують в собі риси, щонайменше двох з вищезгаданих механізмів; це, наприклад, фонди розвитку місцевої громади, які об'єднують риси конкурсних, технологічних

і організаційно-структурних механізмів), або ж ярмарки неприбуткових організацій чи форуми соціальних проектів і послуг тощо).⁴⁹

При впровадженні міжсекторного партнерства передбачається використання різних технологій, від коректності та послідовності реалізації яких, залежить їх ефективність. При цьому основними етапами міжсекторного партнерства, які мають забезпечувати його послідовність, є: визначення учасників - ідентифікація проблем – побудова партнерства – планування діяльності – реалізація партнерських програм – оцінка та моніторинг – коригування.⁵⁰

Ідентифікація цілей різних учасників міжсекторного партнерства в межах окремої територіальної громади може ґрунтуватися на декількох основних методах дослідження: індивідуального спостереження, аналітичних узагальнень, експертних оцінок, а також соціологічних опитувань (рис. 7.2).

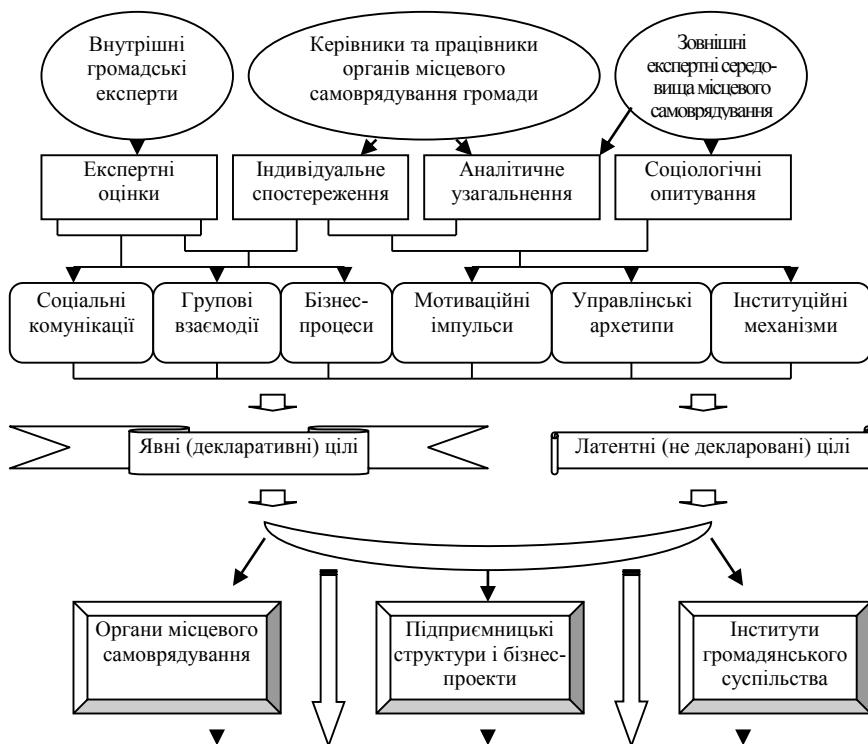
Найбільш простим, проте найменш об'єктивним, є метод індивідуального спостереження. Цей метод може використовуватися передусім керівниками та працівниками органів місцевого самоврядування територіальної громади з метою оцінювання ними таких аспектів розвитку громади, як групові взаємодії, характер розгортання бізнес процесів, а також стан соціальних комунікацій, у тому числі в межах кожної з трьох груп учасників міжсекторного партнерства.

Крім того керівники та працівники органів місцевого самоврядування можуть користуватися методом аналітичного узагальнення, який дозволяє оцінювати та аналізувати основні мотиваційні імпульси кожної з трьох груп учасників міжсекторного партнерства у громаді, виявляти управлінські архетипи, які існують в її суспільному середовищі, а також оцінювати наявні інституційні механізми розвитку громади та підприємництва в її межах.

В першу чергу важливо відзначити необхідність правильної ідентифікації неформальних інститутів, зокрема традицій та неписаних правил, які впливають на постановку цілей усіх учасників міжсекторного партнерства на території громади, а відтак і на ефективність управління, як бізнесом, так і громадськими інституціями.

⁴⁹ Миколаєць А. Механізм міжсекторного соціального партнерства в системі публічного управління. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. Режим доступу: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/1_2019/23.pdf.

⁵⁰ Оленковська Л. Шляхи становлення міжсекторного партнерства на місцевому рівні в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2013. № 10. С. 168-171. С. 171.



Консолідовані цілі розвитку громади

Рис. 7.2. Основні методи ідентифікації цілей різних груп учасників міжсекторного партнерства

Проблематиці неформальних інститутів та інституційних механізмів розвитку міжсекторного партнерства можна приділити більш детальну увагу, передусім з огляду на ті інституційні дисфункції, які обмежують ефективність взаємодій між місцевою владою, бізнесом та громадою, а також перешкоджають проведенню адміністративно-територіальної реформи в сучасних умовах економічного розвитку України.

Ще одним методом, який використовується з метою ідентифікації цілей різних учасників міжсекторного партнерства можуть виступати експертні оцінки. Такі оцінки використовуються передусім внутрішніми

громадськими експертами з числа місцевих активістів та інших авторитетних фігур у межах територіальної громади, включаючи священників, вчителів, медичних працівників тощо. Експертні оцінки можуть спиратися як на евристичну складову, так і на системні дослідження, ґрунтовані на використанні відомих методів експертних оцінок, таких як метод Дельфі, конференція ідей, метод комісії, метод відстороненого оцінювання та інші.

Завершальною ланкою в системі методів ідентифікації цілей різних груп та учасників міжсекторного партнерства з метою їх майбутнього взаємоузгодження є зовнішні експертні оцінки. Найбільш об'єктивними такі оцінки є у разі проведення соціологічних досліджень. У цьому разі для підвищення об'єктивності та ефективності застосування вказаного методу доцільно залучати зовнішніх експертів з числа консалтингових компаній, наукових установ, дорадчих служб тощо. Усі вони можуть суміщати проведення соціологічних опитувань з аналітичними оцінками. У цьому випадку соціологічні опитування дають можливість більш точно виявляти ключові форми мотивації економічних агентів на території громади, а також визначати вплив наявних формальних і неформальних інститутів на ефективність міжсекторного партнерства та на вибір способів досягнення власних декларативних і реальних цілей різними його учасниками.

З метою ідентифікації та консолідації явних і декларативних цілей різних груп учасників міжсекторного партнерства в межах певної територіальної громади, доцільно прагнути до формування максимально відкритого і насиченого інформацією комунікаційного середовища. Це створить необхідний ґрунт не лише для виявлення та узгодження між собою явних і латентних цілей різних суб'єктів соціально-економічного розвитку громади, але і коректувати вказані цілі в міру необхідності.

Таким чином, можна констатувати, що удосконалення системи комунікацій є першим ключовим напрямом підвищення ефективності міжсекторного партнерства в умовах сучасних викликів адміністративно-територіальної реформи та децентралізації влади, які здійснюються у руслі реалізації принципів європейської інтеграції України та регіональної політики ЄС.

В контексті адаптації принципів та правил сучасного менеджменту на ґрунт окремих територіальних громад, вказана система охоплює як поточно-інформаційну діяльність, так і заходи пов'язані з періодичною комунікацією між усіма суб'єктами та економічними агентами певної територіальної громади.

Перша група заходів базується на поточній діяльності органів місцевого самоврядування, підприємницьких структур та відповідних громадських організацій, які співіснують в межах певної територіальної громади. Ефективність цих заходів визначається якістю інформаційної інфраструктури та лагодженням механізмів поточної взаємодії між вказаними трьома групами суб'єктів місцевої економіки. Зокрема, дуже важливого значення має налагодження Інтернет-комунікацій та мобільного зв'язку, а також впровадження елементів електронного врядування та електронного документообігу в межах територіальних громад.

Друга група охоплює періодичні або нерегулярні комунікаційні заходи, включаючи в себе доволі широке коло важелів та інструментів. Передусім це стосується проведення засідань робочих та експертних груп, до складу яких входять представники органів місцевого самоврядування, підприємницького та громадського середовищ громади (можливо із залученням науковців, працівників обласних чи районних державних адміністрацій та учасників інших експертних середовищ). По-друге, слід відмітити розробку алгоритмів та організаційне забезпечення таких комунікаційних заходів, як наради, збори та засідання з метою вирішення певних локальних проблем. І нарешті третю групу нерегулярних комунікаційних заходів складають ділові форуми, круглі столи, дискусії, дебати тощо.

Важливою ланкою управління територіальними громадами на засадах сучасного менеджменту є налагодження ефективної системи управління людським капіталом, передусім у частині кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування. У певному сенсі кадровий менеджмент територіальних громад включає в себе три взаємопов'язані групи завдань: 1) пошук та підбір кваліфікованих кадрів на відповідні посади; 2) мотивування працівників органів місцевого самоврядування, місцевих мешканців, а також підприємців до спільної діяльності на благо громади; 3) підвищення якості людського потенціалу та розвиток соціальних комунікацій. Кожен із цих трьох напрямів в умовах проведення адміністративно-територіальної реформи має власні особливості, які значною мірою визначають ефективність їх впливу на управління громадою та на функціонування механізму міжсекторного партнерства.

Ефективне управління людським потенціалом, а в ширшому сенсі управління людськими взаємозв'язками у межах територіальної громади, відображається у сучасних моделях та механізмах міжсекторного партнерства. Формулюючи у цьому контексті пропозиції щодо розвитку людського капіталу територіальної громади, слід звернути першочергову

увагу необхідність підвищення ефективності використання та нарощування їх інтелектуального та науково-технічного потенціалу. Насамперед, це пов'язано з необхідністю суттєво інтенсифікувати сферу спільних наукових досліджень та інноваційних розробок на основі закладення нових сенсів у парадигму міжсекторного партнерства, включаючи переосмислення тієї ролі, яку відіграє підприємницький та громадський сектори у розвитку економіки територіальної громади та підвищенні якості життя в її межах.

В сучасних умовах розвиток інтелектуального капіталу, як важливий напрям впровадження «економіки знань» у процесі розвитку територіальних громад України, тісно пов'язаний зі створенням умов для самореалізації громадських лідерів, а також формуванням плеяди нових підприємців, спроможних працювати у сфері інноваційної економіки, пов'язаної з генеруванням сучасних технологічних ідей та управлінських рішень. У цьому сенсі важливого значення набуває розширення мережі взаємозв'язків між інтелектуальними середовищами громадського та підприємницького секторів місцевої економіки, що досягається передусім на основі поглиблення міжсекторного партнерства. Зокрема, це стосується реалізації спільних дослідницьких проектів, участі в реалізації місцевих ініціатив, просуванні економічних інтересів громади у внутрішньому та зовнішньому середовищах.

Підвищення рівня інтелектуального потенціалу територіальних громад на засадах міжсекторного партнерства тісно пов'язане з ефективністю об'єднання зусиль влади, бізнесу та інститутів громадянського суспільства у різних сферах економічної діяльності в громаді. Це вимагає створення необхідних умов для реалізації відповідних міжсекторних програм обміну досвідом, фахових стажувань, навчань тощо.

Наприклад, доцільно запроваджувати інформаційно насичені програми обміну досвідом між працівниками регіональних органів державного управління та місцевого самоврядування, медичних та навчально-освітніх закладів, наукових установ, а також підприємницьких структур, з метою підвищення їх фахової компетенції, що, в кінцевому підсумку, сприятиме нарощуванню людського потенціалу відповідних територіальних громад.

Крім того, розвиток людського капіталу територіальних громад з використанням механізмів міжсекторного партнерства може відбуватися через створення окремих проектних груп, орієнтованих на вирішення типових проблем територіальної громади. До них, зокрема, можна віднести: розвиток інфраструктури, включаючи модернізацію інформаційно-комунікаційних та інженерних мереж; організацію сучасних

інноваційних виробництв і стартапів; створення ефективних місцевих інституцій, орієнтованих на інноваційний розвиток економіки територіальної громади, у тому числі кластерів, технологічних та індустріальних парків, бізнес-інкубаторів, промислових зон тощо.

ПИТАННЯ ДО ОБГОВОРЕННЯ:

- 1.** Виокреміть основні інституційні бар'єри, які заважають ефективному впровадженню міжсекторного партнерства в українських громадах?
- 2.** На вашу думку які механізми міжсекторного партнерства (конкурсні, організаційно-структурні, процедурні тощо) є найбільш ефективними для розвитку громад в Україні?
- 3.** Як забезпечити залучення всіх зацікавлених сторін, включаючи тих мешканців, чиї інтереси недостатньо представлені? Які технологічні рішення можуть сприяти покращенню комунікації та прозорості партнерських процесів?
- 4.** Чи може міжсекторне партнерство може сприяти залученню міжнародних інвестицій та грантових коштів у громади? Чому?
- 5.** Що може допомогти громадам формувати спільні цілі розвитку з урахуванням інтересів усіх учасників міжсекторного партнерства?

ТЕМА 8. ІНСТИТУЦІЙНО-УПРАВЛІНСЬКІ АСПЕКТИ УПРАВЛІННЯ ГРОМАДАМИ В КОНТЕКСТІ ПОВОЄННОЇ РЕВІТАЛІЗАЦІЇ ЕКОНОМІКИ

Інституційні трансформації в умовах повоєнного відновлення економіки України, як на загальнонаціональному рівні, так і в контексті соціально-економічної ревіталізації територіальних громад, головним чином будуть орієнтовані на диверсифікацію мережі чинних інститутів у напрямі їх адаптації до потреб європейської та євроатлантичної інтеграції нашої держави. При цьому важливо констатувати, що очікувані інституційні зміни обов'язково мають бути конгруентними сучасній європейській управлінській традиції, яка, з одного боку, спирається на засади демократичного врядування в публічній сфері, а з іншого, на базові принципи функціонування ринкової економіки, до яких слід насамперед віднести: захист індивідуальної свободи громадян та права приватної власності; свободу підприємництва, включаючи демонополізацію ринків; вільний рух людей, товарів і фінансових ресурсів; децентралізацію управління на засадах субсидіарності тощо. Водночас повоєнна інституційна модель економічного устрою України має також враховувати і ті системотворчі інституційні феномени, які укорінилися у вітчизняному соціумі протягом доволі тривалого довоєнного періоду, а під час війни піддалися певним модифікаціям.

Зважаючи на зазначене, фундаментальним питанням, яке виникає в контексті окреслення перспектив повоєнної економічної ревіталізації територіальних громад України, є визначення того стану соціальних інститутів, у якому вони опиняться після завершення бойових дій (на момент відміни воєнного стану), або характеру головних елементів інституційного середовища нашої держави.

Так, з огляду на нинішню ситуацію, найбільш імовірним є припущення про три базові сценарії розгортання інституційних трансформацій, пов'язаних з ревіталізацією економіки територіальних громад України після завершення війни: 1) радикально-еволюційний (передбачатиме впровадження радикальних, проте послідовних змін в інституційному середовищі України, в напрямі подальшої адаптації до інституційних стандартів ЄС, з урахуванням уже набутого досвіду та наявних досягнень у сфері децентралізації влади та реформування системи публічного управління); 2) стадійно-адаптивний (відбудуватиметься у разі продовження бойових дій на частині території України, яка охоплюватиме окремі

територіальні громади; у цьому разі новації в інституційному середовищі України відбуватимуться диференціюючись для громад різних типів, що передбачатиме доволі чітку етапність процесу їх впровадження та інтенсивності на відповідних територіях); 3) системно-інтервенційний (матиме місце у випадку припинення бойових дій на певній лінії розмежування, що передбачатиме своєрідне «замороження конфлікту» на невизначений термін; відтак, територіальні громади нашої держави, які залишаться на неокупованій території, потраплять в інституційне поле доволі стрімких і рішучих змін у руслі політики європейської та євроатлантичної інтеграції України (тобто, будуть піддані своєрідній системній інтервенції з боку європейських та євроатлантичних інститутів), унаслідок чого відбудеться докорінна трансформація наявних інститутів та економічного устрою нашої держави загалом за лекалами країн-членів ЄС) (табл. 8.1).

Таблиця 8.1
Основні сценарії повоєнних інституційних трансформацій в
контексті реалізації потенціалу економічної ревіталізації
територіальних громад України

Базові індикатори	Сценарії та характеристики		
	Радикально-еволюційний	Стадійно-адаптивний	Системно-інтервенційний
1	2	3	4
Загальна характеристика	Прискорення інституційних змін, започаткованих у попередні роки, зокрема щодо децентралізації влади та впровадження демократичних практик і ринкових інститутів	Інституційні зміни в громадах різних типів (прифронтових, тилових, прикордонних з ЄС та з російсько-білоруським кордоном тощо) будуть відбуватися за різними сценаріями і підходами	Відбудуватиметься одночасна масована інтервенція інститутів, публічного управління та економічного розвитку, притаманних ЄС та іншим розвиненим державам світу
Інституційна суть для територіальних громад України	Практична реалізація принципу субсидіарності, послідовне нарощування фінансової та адміністративної спроможності громад	Тилові громади швидко адаптуватимуться до інституційних стандартів ЄС, проте інші почнуть відставати від них, що породить низку проблем	Всі територіальні громади на підконтрольній Україні території будуть змушені швидко адаптуватися до інституційних стандартів ЄС, попри різну готовність

Тема 8

1	2	3	4
Головні напрями інституційних реформ у громадах	Цифровізація управління, активізація міжсекторного партнерства, посилення відкритості влади, розвиток інститутів громадянського суспільства	Тилові – покращення інвестиційного клімату та розвиток бізнесу; Прифронтові та сусідні з російсько-білоруським кордоном – безпека	Сталий розвиток та енергозбереження, ефективне місцеве самоврядування, підвищення якості людського капіталу
Основні інституційні дисфункції, що можуть виникати	Інституційні пастки, інституційні ями, інституційні фетиші, аномія інститутів	Інституційні розриви, інституційний вакуум, інституційні мутації, аномія інститутів	Мімікрія інститутів, анти-інститути, інституційні фетиші, інституційний вакуум
Терміни очікувані результати	Від 3 до 5 років після завершення війни, протягом яких економічний устрій України максимально наблизиться до інституційних стандартів країн ЄС і НАТО	Протягом 1-2 років від початку реалізації, що дасть змогу Україні сформувати економічно стійкі тилові громади та посилити безпеку всіх інших громад	Протягом 2-3 років від початку реалізації, за які всі територіальні громади в Україні загалом будуть підготовлені до вступу держави в ЄС і в НАТО

Таким чином, успішна повоєнна ревіталізація економіки територіальних громад України має ґрунтуватися на проведенні низки важливих інституційних реформ у руслі політики європейської та євроатлантичної інтеграції нашої держави. Це, зокрема, передбачає: завершення процесу передачі переважної частини адміністративно-управлінських повноважень від органів державної влади до органів місцевого самоврядування; зменшення обсягу функцій і компетенцій різного роду бюджетних установ та організацій, зокрема державних і комунальних підприємств, з відповідним збільшенням питомої ваги та ролі в економіці підприємств приватного сектору; посилення інституційної спроможності інститутів громадянського суспільства, включаючи неформальні об'єднання громадян; активізація міжсекторного партнерства між владою, інститутами громадянського суспільства і бізнесом, ґрунтованого на впровадженні принципів партисипативного управління в громадах; зміна акцентів соціальної політики в напрямі заміщення частини соціальних виплат громадськими роботами та розширенням можливостей

для участі соціально вразливих категорій громадян у підприємницькій діяльності, створення для них нових робочих місць тощо.

Разом із цим, вагомого значення з погляду убезпечення економічної сфери держави та її регіонів і громад від повторної експансії слід приділяти зменшенню рівня зовнішньої боргової залежності. Передусім це стосується підвищення ефективності бюджетних видатків на місцевому рівні та забезпечення належної якості бюджетного планування територіальних громад.⁵¹

Окреслені принципи та підходи до повоєнного розвитку економіки знайшли свою неодноразову та успішну апробацію в багатьох державах світу. Причому їх дієвість була підтверджена в різні історичні періоди сучасної геополітичної доби. Адже протягом другої половини 20-го і на початку 21-го століть воєнні конфлікти охоплювали чимало держав і регіонів. Частина цих держав настільки успішно подолали їх наслідки, що сьогодні цілком справедливо вважаються передовими у світі.

Найбільш яскравим (і в чомусь навіть класичним) прикладом вдалого повоєнного відновлення економіки стала Західна Німеччина після Другої світової війни. Основними засадами, на яких ґрунтувався її тогочасний економічний підйом були: визнання людської гідності найвищою цінністю, надання пріоритетності свободі підприємництва та обмеження свавілля картелів у різних сферах бізнесу, а також впровадження принципів субсидіарності, солідарності та соціальної відповідальності на загальнодержавному, регіональному й місцевому рівнях владної ієрархії.

Висока дієздатність ринкової економіки в повоєнній ФРН підтримувалася насамперед завдяки існуванню відкритої та ефективної конкуренції на великій кількості ринків. Ця конкуренція заохочувалася і захищалася державою шляхом проведення відповідної економічної політики (скорочувались дотації, відбувалась дерегуляція ринків, лібералізувалась зовнішньоекономічна діяльність тощо). Зокрема, пріоритетне значення конкуренції для розвитку економіки декларувалося «Законом про недопущення обмежень конкуренції», ухваленим у 1958 р. Він встановив рамковий порядок конкурентної поведінки приватних та державних підприємств, а також став інституційним базисом для створення окремого державного органу із захисту конкуренції (незалежного антимонопольного відомства) з місцеперебуванням у Бонні. Він раз на два

⁵¹ Горбулін В. (ред.) Світова гібридна війна: український фронт. Харків: Фоліо. 2017. 496 с. – С. 349-350.

роки детально звітував про свою діяльність перед парламентом і громадськістю.⁵²

Одночасно уряд ухвалив низку ліберальних рішень, як-от скасування державного контролю за цінами на більшість товарів, анулювання близько 90% регуляторних обмежень для бізнесу, введення податкових пільг для збільшення експорту тощо. Крім цього, влада провела фінансову реформу з метою посилення фінансової дисципліни та контролю над інфляцією. Основну частину видатків держбюджету було спрямовано на розвиток бізнесу, тоді як видатки на держапарат і органи місцевого самоврядування були незначними.⁵³

Вільна ринкова економіка, з одного боку, швидко наповнила товарами полиці крамниць, проте з іншого – спричинила стрімке зростання цін. Тому перші роки реформ були пов'язані із великими труднощами. Профспілки не раз проводили масові страйки, вимагаючи відмови від «капіталістичного курсу». Однак уряд не відступив від реформ і вже за декілька років Європа побачила «німецьке економічне диво». З одного боку, були створені сприятливі умови для вільного ведення бізнесу, з іншого – на роботодавців покладалися чималі обов'язки із соціального захисту робітників.⁵⁴

Квінтесенцією політики повоєнного економічного розвитку Західної Німеччини стало обмеження монополій і картелів у всіх сферах господарського життя (включаючи профспілку) з одночасним створенням максимально комфортних умов для функціонування підприємництва на принципах індивідуалізму та особистої свободи громадян. При цьому державі відводилася особлива роль у захисті відкритої конкуренції від зазіхань з боку великих компаній. Водночас морально-етичні засади нового економічного устрою ґрунтувалися на постулатах християнської демократії, яка була світоглядною основою керівної політичної партії (ХДС/ХСС).

На відміну від Західної Німеччини, яка стикнулася з важкими наслідками руйнувань після Другої світової війни, багато держав світу у XX ст. поставали необхідністю відновлення своїх економік після ведення

⁵² Соціальна ринкова економіка: основні орієнтири для України. К.: Представництво Фонду ім. Конрада Аденауера в Україні. 2003. С. 12. Режим доступу: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=fd09040-c287-9b41-fb80-f1d8620ab725&groupId=252038.

⁵³ Васильченко Г. Успішний досвід післявоєнного відновлення: на що варто орієнтуватися Україні? Режим доступу: <https://nv.ua/ukr/opinion/viyina-v-ukrajini-yak-vidbuduvati-ukrajinu-pislya-viyini-zahidna-nimechchina-ostanni-novini-50250055.html>.

⁵⁴ Тейзе Є. Соціальна ринкова економіка – символу повоєнної ФРН 60 років. DW. Режим доступу: <https://www.dw.com/uk/соціальна-ринкова-економіка-символу-повоєнної-фрн-60-років/a-3407680>.

значно менш руйнівних локальних воєн чи локальних воєнних конфліктів. Лише у минулому столітті їх налічувалося понад 350 (до Першої світової війни у світі було зафіксовано всього 36 локальних воєн і воєнних конфліктів, в період між світовими війнами їх налічувалося вже 80, а після другої світової війни – більш як 250). Так, після 1945 р. у воєнних діях брали участь понад 12 млн військовослужбовців майже зі 100 країн світу, а кількість загиблих при цьому перевищила 35 млн осіб (у роки першої світової війни загинуло 10 млн осіб, а під час другої світової – 54 млн).⁵⁵

До найвідоміших локальних воєн після другої світової можна віднести Корейську, В'єтнамську та дві Афганські (у 80-х роках минулого століття і протягом перших двох десятиліть цього), а також війну в Сирії. Крім того, відомими воєнними конфліктами стали: арабо-ізраїльський, югославський (включаючи всі військові протистояння після розпаду Югославії на її колишній території), придністровський, вірмено-азербайджанський (карабаський), російсько-грузинський та ін.

Так, Південна Корея, яка після війни 1950-1953 років залишалася фактично без промислового потенціалу, більшість якого успадкувала КНДР, основну увагу акцентувала на розвитку людського капіталу та на інвестиціях в інноваційну сферу. Великий бізнес заохочували до співпраці з наукою та до інвестування в реалізацію інфраструктурних проєктів. За це пропонувалися: додаткове державне замовлення, пільгові кредити, можливість скористатися спеціальними режимами оподаткування тощо. Підприємства, які виконували експортні квоти, мали доступ до субсидованих кредитів. Значну частину прибутків з експорту уряд спрямовував не на споживання, а на купівлю новітніх технологій.⁵⁶

Пріоритетного значення інноваціям з метою подолання наслідків воєнних дій надав також Ізраїль. Саме завдяки цьому країна змогла побудувати в пустелі сучасну безпечну державу, що процвітає. Інновації й сьогодні допомагають Ізраїлю мати сильну економіку та високотехнологічний експорт. Комбінація системи безпеки, науки, освіти та приватного капіталу забезпечують прорив як у передових оборонних технологіях, так і у виробництві потрібних у всьому світі харчових продуктів, підготовці висококваліфікованих спеціалістів тощо. Сьогодні Ізраїль займає високі місця в індексі легкості ведення бізнесу Світового банку, в рейтингах

⁵⁵ Іванов С. Економічне відновлення і розвиток країн після збройних конфліктів та воєн: невтрачені можливості для України. *Економіка України*. 2019. № 1 (686). С. 75-89. Режим доступу: <https://nasu-periodicals.org.ua/index.php/economyukr/article/view/2019-01-6/2019-01-6>.

⁵⁶ Васильченко Г. Успішний досвід післявоєнного відновлення: на що варто орієнтуватися Україні? Режим доступу: <https://nv.ua/ukr/opinion/viyna-v-ukrajini-yak-vidbuduvati-ukrajinu-pislya-viyni-zahidna-nimechchina-ostanni-novini-50250055.html>.

за кількістю стартапів та за кількістю компаній, що котируються на NASDAQ. Багато в чому буму у сфері високих технологій та швидкому економічному розвитку країни сприяли якісна університетська освіта, якої було досягнуто завдяки формуванню потужної навчальної інфраструктури та високоякісної системи інкубації передових ідей для створення товарів і послуг, орієнтованих на їх цінність. Відповідні розробки дозволили забезпечити високу концентрацію високотехнологічних компаній у різних регіонах країни. Ці компанії фінансово підтримуються сильною індустрією венчурного капіталу. Крім того, численні ізраїльські компанії свого часу були придбані глобальними корпораціями.⁵⁷

Ізраїль також є однією з найбільш мілітаризованих країн світу. Його військовий бюджет становить 5,3% від ВВП (приблизно 20 млрд доларів). Проте такі значні військові витрати не заважають країні входити до першої двадцятки країн за обсягом ВВП на душу населення, і бути однією з провідних країн світу в галузі хайтеку.⁵⁸

Дещо інші акценти в період повоєнного розвитку економіки було зроблено в Хорватії, яка, на відміну від Ізраїлю, перебуває в оточенні відносно дружніх країн. Зокрема, у процесі післявоєнної відбудови влада сконцентрувалася переважно на відновленні шкіл, доріг, закладів охорони здоров'я, громадської інфраструктури, щоб забезпечити громадянам швидку можливість відновити якісне життя. При цьому важливо було вмотивувати людей повертатися на батьківщину. Неабияке сприяння в цьому надала допомога з боку розвинених держав світу, зокрема країн-членів ЄС. З цією метою реалізовувались програми підтримки місцевого бізнесу, стартапів, зокрема підприємцям надавалася необхідна інформація про нові можливості, які перед ними відкриваються, а також проводилися відповідні навчання і тренінги. Наприклад, організовувалися безплатні курси з ведення підприємницької діяльності для місцевих жителів. Окрема увага приділялася розвитку регіонів і громад, передусім шляхом впровадження європейських принципів місцевого самоврядування.⁵⁹

Крім того, важливе значення надавалось відновленню туристичного потенціалу країни. Адже туризм у Хорватії практично зупинився в 1990-х

⁵⁷ Амелін А. За прикладом Ізраїлю. Як Україні відновити економіку після війни. Режим доступу: <https://nv.ua/ukr/opinion/viyna-rosiji-proti-ukrajini-yak-ukrajini-vidnoviti-ekonomiku-pislya-viyni-izrajil-ostanni-novini-50229005.html>.

⁵⁸ Драннік А. Перехід на воєнні рейки. Чи потрібна Україні мілітаризована економіка. *Український інститут майбутнього*. Режим доступу: <https://uifuture.org/publications/perehid-na-voynenni-rejky-chy-potribna-ukrajini-militaryzovana-ekonomika>.

⁵⁹ Післявоєнна відбудова громад має сприяти поверненню жителів - діалог U-LEAD. *УКРІНФОРМ*. Режим доступу: <https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/3538771-pislavoenna-vidbudova-gromad-mae-spriati-povernennu-ziteliv-dialog-ulead.html>.

роках під час війни. Проте після її закінчення, розпочалась масована піар-кампанія країни та її раніше не відомих туристичних «родзинок». Адже у Хорватії одних лише островів понад тисяча, з яких лише 66 населені. Завдяки таким географічним особливостям, в країну потягнулися туристи, які раніше знали тільки про грецькі острови. Хорватські пляжі почали отримувати «голубі прапори» за свою екологічність та чистоту. Про пляжні локації Хорватії стали писати в іноземних виданнях, пізніше приєдналися і блогери та соціальні медіа. Країною почали цікавитися найбільші круїзні компанії, міжнародні туроператори та мережеві готелі. Раптове зростання туризму суттєво вплинуло на хорватську економіку. Близько десяти мільйонів гостей щорічно приносять суттєві доходи і генерують близько 15% ВВП Хорватії.⁶⁰

Важливу роль туристична індустрія відіграла також у повоєнному розвитку Грузії. Цьому посприяло використання найновітніших технологій просування цієї сфери. Країну стали систематично позиціювати як цікаву і безпечну для відпочинку. Для цього в Грузію запрошували відомих у світі особистостей, міжнародні компанії, а також блогерів-інфлюенсерів. Окремі програми заохочення діяли для туристів з країн-членів ЄС та з інших розвинених держав світу (наприклад прямо на кордоні їм могли вибірково вручати пляшки грузинського вина, або ж зустрічати ювілейних мільйонних відвідувачів з державним кортежем і за участю прем'єр-міністра). Також важливими виявились кроки з лібералізації дозвільних про процедур. Наприклад, спрощення процедури реєстрації туристичних компаній дало новий старт появі приватних фірм на цьому ринку, що мало вагомий вплив на розвиток туризму в регіонах. Також скасували обов'язкову ліцензію для гідів, що теж стимулювало зростання ринку туристичних послуг та їх якості. Відкрилося багато сімейних виноробень, ресторанів та невеликих готелів. Для туристичних стартапів запровадили програму Enterprise Georgia: кожен міг подати свій туристичний проект і отримати підтримку на перших етапах роботи. Для приватного та державного секторів та громадських організацій проводили тренінги з підвищення кваліфікації у сфері туризму.⁶¹

Туристичному буму сприяло і те, що Грузія взяла курс на тотальну відмову від радянської системи економічних цінностей та переорієнтацію на західну модель розвитку економіки. При цьому на найвищому політичному рівні відверто декларувалося: «Америка для Грузії – це не лише держава, але й ідея... Америка – єдина держава, до якої можна

⁶⁰ Дворська І. Туристична галузь після війни: чи можлива реанімація та антикризове управління? Режим доступу: <https://blog.liga.net/user/idvorskaya/article/44952>.

⁶¹ Орехова О. Країна гостинності: як Грузії вдалося стати привабливою для туризму. РБК-Україна. Режим доступу: <https://travel.rbc.ua/ukr/show/neizvestnyh-lokatsiy-mekketurizma-gruziya-1615369254.html>.

звернутися не лише тому, що вона сильна й має найпотужніші у світі збройні сили, але й тому, що це країна, краще якої ніхто не зумів втілити ідею свободи...». Прикладами для апологетів нової грузинської економіки стали також успішні перетворення в Південній Кореї, Тайвані, Сінгапурі та Ірландії. Натомість колишні радянські сателіти та сформовані ними економічні режими на Кубі, в Північній Кореї та Венесуелі – виступили антиподами. Тобто, замість насаджуваних ідеологами «руського міра» економічного патерналізму і колективної безвідповідальності Грузія зробила ставку на індивідуалізм і дух змагальності та конкуренції, який охопив усі ланки економічного життя, починаючи від дрібних приватних підприємців і закінчуючи найвищими посадовими особами держави. При цьому одним з основних пріоритетів грузинських економічних реформ стала дебюрократизація, спрямована на забезпечення максимальної незалежності чинних економічних інститутів від впливу міністерств і відомств.⁶²

Разом із цим у Грузії, як і в Хорватії, важливою ланкою успішного повоєнного розвитку стала регіональна політика, зокрема надання регіонам можливості максимально повно використовувати свої переваги, зумовлені історичними традиціями, географічним розташуванням та забезпеченістю природними ресурсами. І так само як після війни світ по-новому відкрив для себе хорватські Дубровник, Спліт, Задар, Осіек, Рієку, Плітвицькі озера тощо, Грузія отримала додатковий імпульс для повоєнного відновлення економіки саме завдяки використанню переваг свого регіональному колориту. Далеко поза межами країни стали відомі туристичні принади Батумі та Аджарії, мальовничість Кахетії та її виноробство, промисловий потенціал Руставі та Кутаїсі, затишність Гурії тощо.

Проте, на відміну від Хорватії, після російської воєнної експансії майже третина території Грузії залишилась окупованою. В результаті – тисячі біженців і зниклих безвісти. Тому важливим аспектом реалізації політики повоєнного регіонального розвитку в країні стало розв'язання проблем внутрішньо переміщених осіб. Усі вони були повною мірою забезпечені житлом – компактні котеджні поселення будувалися в передмістях великих населених пунктів, а в самих містах – соціальні квартири. У багатьох громадах активно розвивалися орієнтовані на вимушених переселенців громадські організації, передусім в освітній і культурній, а також у соціальній сферах (завдяки цьому отримало новий імпульс соціальне підприємництво). Цікавим є також досвід Грузії щодо формування «муніципалітетів у вигнанні». До них були віднесені ті органи місцевого

⁶² Варченко І. Реформи в Грузії 2004-2012 років: уроки для України. Режим доступу: https://lb.ua/blog/ivan_varchenko/283375_reformi_gruzii_20042012_rokiv.html/.

самоврядування, склад яких був обраний до окупації, а після російського вторгнення переміщених в інші регіони. Такі муніципалітети, попри відсутність власних доходів, отримали право на трансферти з державного бюджету для утримання освітніх і культурних закладів на території компактного поселення своїх мешканців. Зберігаючи такі муніципалітети у вигнанні, грузини вірять, що настане час, коли всі вимушені переселенці повернуться у свої домівки й постане питання про відновлення роботи демократично обраної влади.⁶³

Таким чином, повоєнний розвиток економіки у більшості країн, які стикнулися з наслідками воєнних дій на своїй території та можуть сьогодні слугувати прикладом для України, ґрунтувався на низці спільних управлінських підходів і базових регуляторних інструментів у контексті місцевого економічного розвитку. Передусім це стосується заходів, спрямованих на стимулювання підприємницької активності. Адже бізнес виступає не лише головним джерелом інвестицій у громади, він також є генератором інновацій, створює нові робочі місця та наповнює місцеві бюджети. Крім того, активізація підприємництва як правило супроводжується посиленням його соціальної відповідальності та підвищенням рівня громадської активності населення. До того ж у підприємницькому середовищі нерідко формуються нові громадські лідери.

Другим важливим пріоритетом ревіталізації економіки громад у тих державах, які були змушені долати наслідки війни і досягнули в цьому достатньо вагомих результатів, стало здійснення структурної модернізації економіки, ґрунтоване на широкому впровадженні інновацій. Для цього створювалися спеціальні умови для налагодження зв'язків бізнесу з органами місцевого самоврядування й недержавними інституціями, а також розвиток їх партнерства з партнерами із передових держав світу. Одночасно заохочувався трансфер інноваційних технологій через технологічні та наукові парки, відбувалося удосконалення інноваційної інфраструктури, стимулювався розвиток венчурного підприємництва тощо.

Третій напрям докладання зусиль місцевої влади, який сприяв успішному повоєнному відновленню економіки територіальних громад, стосувався створення належних умов для адаптації внутрішньо переміщених осіб, які були змушені через війну покинути свої домівки. Для цього створювалися відповідна житлово-комунальна, виробнича та соціальна інфраструктура, розгорталися проекти релокації бізнесу та розвитку соціального підприємництва, реалізовувалися навчально-освітні

⁶³ Петренко Е. Як та чим живуть громади у Грузії. *Мережа правового розвитку*. Режим доступу: <https://ldn.org.ua/event/ak-ta-cim-zivut-gromadi-u-gruzii/>.

та культурні програми, покликані інтегрувати людей у нове для них середовище, забезпечувалася необхідна психологічна та фінансова підтримка вимушених переселенців.

Наступною важливою складовою ефективної політики повоєнного відновлення територіальних громад є культурно-освітня. Вона полягає передусім в реалізації місцевої політики, спрямованої на зміну стереотипів суспільної, економічної та політичної поведінки громадян, а також їх соціальних очікувань і навіть ментальності. Особливо важливим цей напрям був у тих країнах, яким доводилося долати наслідки воєн з колишніми імперіями. Адже такі війни супроводжувалися не лише значними людськими втратами та істотним руйнуванням фізичної інфраструктури, але й глибокими трансформаціями суспільної свідомості та психології. Це часто тягнуло за собою моральні травми чи навіть зміну ідентичності великих груп населення.

І нарешті ще одним важливим аспектом успішного повоєнного розвитку громад у державах, що зазнали агресії, зазвичай була регіональна політика. Як правило вона ґрунтувалася на децентралізації влади та використанні місцевого колориту кожного регіону, що давало змогу максимально повно використовувати конкурентні переваги та ресурсний потенціал окремих територій.

Зважаючи на зазначене, успішна повоєнна економічна ревіталізація громад в Україні значною мірою залежить від здатності уряду та регіональних і місцевих органів влади ефективно впроваджувати комплексні заходи в різних сферах господарської діяльності задля підвищення конкурентоспроможності бізнесу, залучення інвестицій у відновлення інфраструктури та модернізації виробництва, покращення якості життя місцевого населення. Прискоренню економічного зростання сприяє також розробка та реалізація дієвих програм відновлення ділової активності у пріоритетних сферах економічної діяльності для кожної громади. Такі програми мають формуватися на засадах реалістичності цілей і завдань, а також передбачати адекватну фінансову складову їх реалізації. Крім того, вони повинні включати заходи з нарощування економічного потенціалу громад, включаючи модернізацію об'єктів інфраструктури, покращення захисту довкілля, розв'язання проблем внутрішньо переміщених осіб та забезпечення їм гідних побутових, економічних і соціальних умов. Передусім це стосується відбудови зруйнованої інфраструктури та поглиблення міжмуніципального співробітництва та міжсекторного партнерства.⁶⁴

⁶⁴ Іванов С. Економічне відновлення і розвиток країн після збройних конфліктів та воєн: невтрачені можливості для України. *Економіка України*. 2019. № 1 (686). С. 75-89.

Узагальнюючи світовий досвід, варто також відзначити, що доволі важливим чинником успішної повоєнної ревіталізації економіки територіальних громад є наявність якісного соціального капіталу, який ґрунтується на спільній культуральній ідентичності мешканців громади, поєднанні їх економічних інтересів і соціальних цінностей, а також на відсутності значних розбіжностей у виборі базових стратегічних орієнтирів для розвитку як громади, так і держави загалом.

ПИТАННЯ ДО ОБГОВОРЕННЯ:

1. Як забезпечити баланс між реформуванням національних інститутів та збереженням їхньої стійкості в умовах повоєнної невизначеності?
2. На вашу думку, які інституційні зміни є критично необхідними для прискорення економічної ревіталізації територіальних громад?
3. Проаналізуйте як зміниться роль місцевого самоврядування в умовах повоєнного відновлення, і які додаткові повноваження варто передати громадам?
4. Який із трьох запропонованих сценаріїв трансформацій (радикально-еволюційний, стадійно-адаптивний, системно-інтервенційний) видається найбільш імовірним для України?
5. Чи варто змінювати соціальну політику, щоб вона сприяла активному залученню населення до відбудови та економічного розвитку громад?

ТЕМА 9. ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ УПРАВЛІННЯ ПОВОЄННОЮ МОДЕРНІЗАЦІЄЮ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНСЬКИХ ГРОМАД: ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИЙ АСПЕКТ

Основним пріоритетом державної політики України в контексті нівелювання наслідків війни та запобігання майбутнім воєнним викликам і загрозам має стати створення такого інституційного ґрунту, який би забезпечив максимально ефективне використання наявних людських, природних і матеріальних ресурсів країни та її окремих територіальних громад з метою підвищення якості та комфортності життя населення. Це дасть змогу не лише здійснити успішну повоєнну модернізацію української економіки, але й подолати негативні наслідки війни в кожній із її громад, незалежно від місця знаходження: в глибокому тилу, поблизу колишньої зони бойових дій, в південних регіонах чи поряд з північно-східним кордоном.

Водночас без адекватної системи принципів інституціоналізації економічної політики повоєнного розвитку територіальних громад України забезпечити їх успішну модернізацію навряд чи вдасться. Яскравим прикладом цьому може слугувати не лише закордонний досвід, але й відносно недавня практика нашої держави, коли між 2014-м і 2022-м роками, так і не було проведено дієвих інституційних трансформацій, що значною мірою заблокувало реалізацію євроінтеграційних і євроатлантичних прагнень нашої держави. Як наслідок, спроможність адекватно протидіяти російській гібридній агресії в соціально-економічній, а відтак і у воєнній площині виявилася відверто низькою, що згодом спровокувало широкомасштабне вторгнення.

Зважаючи на історичний досвід і європейські інституційні традиції, основу економічної політики повоєнного відновлення територіальних громад України мають скласти заходи з формування високоефективного конкурентного ринку, ґрунтованого на приватній власності та індивідуалістичній системі цінностей. Саме така економіка буде здатна успішно протистояти як нинішнім, так і майбутнім загрозам, оскільки максимально відповідатиме стандартам інституційного середовища ЄС. До того ж у цьому разі всі суб'єкти господарювання виявляться достатньо вмотивованими для захисту наявних економічних цінностей та сформованих на їх основі інститутів. Власне це підтверджується й практикою більшості країн світу, які свого часу вдало подолали наслідки воєнної

експансії на свою територію, і сьогодні належать до числа доволі успішних держав світу.

У процесі формування конкурентної економіки, ґрунтованої на приватній власності та ринковому механізмі саморегулювання, зазвичай виникає ціла низка супутніх позитивних синергетичних ефектів, здатних сприяти економічній модернізації територіальних громад. Так, надійний захист приватної власності стимулює високий рівень вмотивованості економічних агентів підвищувати власну ефективність та дбати про посилення економічної безпеки громади, а ринковий механізм саморегулювання дозволяє оптимізувати розподіл ресурсів між різними секторами економіки громади та суб'єктами її господарювання, що забезпечує найбільш ефективне використання тих людських, природних і матеріальних ресурсів, якими вона володіє.

Водночас слід відзначити, що основні контури повоєнного відновлення економіки закладаються ще під час ведення війни. Тому сьогодні Україні дуже важливо правильно визначити ті принципи та підходи, які надалі стануть засадничими при подоланні наслідків воєнної агресії в територіальних громадах різних типів.

Дослідники відзначають, що в першу чергу слід звертати увагу на викорінення економічних рудиментів довоєнної доби: структурної розбалансованості економіки, її технологічної низькоукладності, сировинної експортоорієнтованості, монополізації та картелізації багатьох ринків і, як наслідок, низької конкурентоспроможності бізнесу. Фактично відтворення довоєнної моделі розвитку України означатиме економічний занепад більшості громад вже в найближчому майбутньому. Перспектив у такої моделі не існує. Тому повоєнний розвиток має спрямовуватися передусім на кардинальну зміну структури економіки України, як на загальнодержавному, так і на регіональному та місцевому рівнях, включаючи заміну аграрно-сировинного типу спеціалізації на індустріально-інноваційний та послугово-інформаційний через формування сучасної високотехнологічної, цифровізованої економіки та розгортання Індустрії 4.0. Це також сприятиме європейській та євроатлантичній інтеграції нашої держави, оскільки ЄС та всьому цивілізованому світу потрібна передусім успішна та інноваційна Україна, а не континентальний осередок сировинної орієнтованості, відсталості, нестабільності та постійних соціальних проблем.⁶⁵

⁶⁵ Підоричева І. Ключові завдання повоєнного відновлення України. *Дзеркало тижня*. Режим доступу: <https://zn.ua/ukr/macrolevel/kljuchovi-zavdannja-povojennoho-vidnovlennja-ukrajini.html>.

Разом із цим, українська влада повинна розглядати повоєнну економічну ревіталізацію територіальних громад країни як складний в інституційному сенсі процес, покликаний дати імпульс багатьом позитивним соціально-економічним змінам на місцевому та регіональному рівнях. При цьому наріжним каменем цього процесу має стати налагодження дієвих механізмів стимулювання інноваційного розвитку громад, а не відбудова їх економіки у тому вигляді, в якому вона були до війни, зокрема до повномасштабного вторгнення. Для цього важливо забезпечити зменшення рівня картельної інтегрованості та енерговитратності української економіки, модернізація інфраструктури на новій технологічній базі, скорочення непродуктивних соціальних видатків тощо. Методологічною основою такого підходу має стати уже згадувана нами еволюційна парадигма економічного розвитку та повоєнного відновлення.

Наприклад, А. Длігач у цьому зв'язку наголошує на тому, що відродження України після війни повинне ґрунтуватися на економічній свободі. Він також відзначає, що презентований свого часу в Лугано «План відновлення України», викликав багато запитань (і навіть непорозумінь), зокрема в наших міжнародних партнерів. Адже в ньому відсутня цілісна стратегічна візія того, яку, власне, країну ми хочемо отримати. Немає логіки (стратегії) реалізації цієї візії. Немає узгоджених між собою стратегічних планів. Не збалансованим виявився і портфель проєктів. І попри те, що в окремих виступах на форумі в Лугано звучало, що основою повоєнної модернізації України має стати економічна свобода, сам План відновлення продемонстрував радше орієнтацію держави на збереження свого домінування в українській економіці.⁶⁶

Зважаючи на це, доводиться констатувати, що сьогодні значна частина українських владних інституцій все ще залишається у старій парадигмі публічного управління та адміністрування. Більшість політиків і державних функціонерів схильні репродукувати рудименти пострадянського інституційного мислення. Є навіть загроза, що на повоєнному етапі це загрожуватиме динаміці економічного відновлення України та блокуванню її подальшої європейської інтеграції.

Таким чином, першим пріоритетом для забезпечення економічної ревіталізації України після війни має стати зміна принципів управління державою. Для цього система державних інституцій має бути

⁶⁶ Длігач А. Ukraine Recovery Conference: трикутник відновлення. *Дзеркало тижня*. Режим доступу: <https://zn.ua/ukr/macrolevel/ukraine-recovery-conference-trikutnik-vidnovlennja.html>.

модернізована на принципах субсидіарності, солідарності й відповідальності перед суспільством. Тобто, на практиці слід нарешті впровадити те, чого домагалися від України ЄС та інші країни-союзники, а також міжнародні фінансові інституції й донорські організації протягом усієї новітньої історії нашої держави. Це є тією необхідною умовою, без якої повоєнна українська економіка не зможе стати ефективною. Щобільше, без реальних інституційних змін у системі публічного управління, закони та економічні рішення, фінансові та монетарні стимули, а також розподіл фінансових ресурсів, швидше за все, як і раніше обслуговуватимуть інтереси окремих персон або груп, а не всього суспільства загалом.⁶⁷

Успішна економічна ревіталізація українських громад після війни передбачає відмову від низки пострадянських догм, які домінують на місцевому рівні упродовж усього періоду державної незалежності України після її відновлення в 1991 р. Однією з них є переоцінка ролі держави, зокрема її основного «фінансового атрибута» – державного бюджету, а відтак і міжбюджетних трансфертів. Адже соціалістична економіка, яка функціонувала в руслі «бюджетної парадигми», продемонструвала цілковиту неспроможність до розвитку на інноваційних засадах, заганняючи при цьому територіальні громади в бідність і фінансову дотаційність.

З огляду на зазначене «дебюджетизація» має стати не лише одним з основних пріоритетів формування якісного інституційного підґрунтя для розробки нових дієвих засобів економічної ревіталізації українських громад на повоєнному етапі розвитку. Передусім, важливо зберегти (відновити) курс, започаткований на стартовому етапі широкомасштабного вторгнення, пов'язаний з мінімізацією регуляторного впливу держави на функціонування бізнесу. Насамперед, це стосується зниження рівня податкового навантаження, лібералізації дозвільних процедур, скорочення кількості контролюючих органів та їх повноважень тощо. Зокрема, варто нарешті втілити в життя задуми, пов'язані з диференціацією ПДВ за європейським зразком (передусім шляхом впровадження нульової ставки ПДВ на соціально значущі групи товарів), а також суттєво зменшити податки на працю (принаймні для малого бізнесу). Крім того, в короткостроковому періоді позитивний ефект може дати мінімізація митних бар'єрів або й цілковита їх відміна (крім випадків захисту внутрішнього ринку від субсидованого імпорту чи імпорту з недружніх країн).

⁶⁷ Петрик О. Як зберегти українську державу. *Дзеркало тижня*. Режим доступу: <https://zn.ua/ukr/macrolevel/jak-zberehti-ukrajinsku-derzhavu.html>.

Важливим засобом стимулювання економічного розвитку громад на повоєнному етапі відновлення України може стати інститут ФОП, особливо у разі повернення йому істинної економічної природи. Адже податки, які сплачуються ФОПами, є джерелом наповнення саме місцевих бюджетів. До того ж, головним завданням цього інституту, є заохочення мешканців громад до реалізації своїх підприємницьких здібностей. До цього їх мотивують прості правила реєстрації бізнесу, легкість фінансового обліку та необтяжлива податкова звітність. Зважаючи на зазначене, двома основними функціями інституту ФОП після війни мають стати: 1) розвантаження державного бюджету від частини соціальних виплат (коштом тих осіб, які зможуть забезпечити власну самозайнятість) і зменшення видатків на зарплати бюджетникам (за рахунок тих працівників бюджетної сфери, які почнуть займатися підприємницькою діяльністю); 2) покращення інституційного ґрунту для розвитку малого та середнього бізнесу у громадах шляхом залучення до нього все більшої частини найбільш успішних і підприємливих ФОПів.

Це означає, що нинішня складна і надміру регламентована система реєстрації та обліку ФОПів (попри всі спрощення, які мали місце протягом останнього часу) має бути замінена на доволі легку та зрозумілу для будь-якої особи, яка ніколи не займалася і не планувала займатися бізнесом, включаючи працівників бюджетного сектору, студентів чи ВПО. І якщо в частині реєстрації ФОП сьогодні вже запроваджено багато позитивних змін, то щодо обліку їх діяльності та звітності є велике поле для вдосконалення. По-перше, це стосується уніфікації податкових платежів для різних груп ФОПів (а в широкому сенсі – анулювання поділу ФОПів на різні групи). Адже чинний поділ ФОПів на групи, з встановленням відповідних вимог до кожної з них, свідчить, що сьогодні цей інститут радше функціонує в режимі квазімалого підприємництва, аніж як спосіб залучення до бізнесу фізичних осіб у спосіб самозайнятості. По-друге, слід відмовитись від збору з ФОПів фіксованого єдиного соціального внеску, щомісячне нарахування якого стає суттєвим бар'єром для залучення в цю сферу значної кількості потенційних підприємців. Тобто, ФОП, не залежно від виду діяльності, мав би сплачувати певну фіксовану суму єдиного податку від свого загального доходу (отримані кошти мінус витрати на підприємницьку діяльність) за визначений податковий період. При цьому на повоєнному етапі тривалість такого податкового періоду доцільно встановити на термін одного календарного року, а суму податку визначити в 10% отриманого річного доходу. Облік має здійснювати сам підприємець, подаючи щорічну декларацію та сплачуючи відповідну суму податків до 31 січня наступного

за звітним року. Водночас основною формою контролю діяльності ФОПів, зокрема щодо сплати ними податку, має стати зовнішнє спостереження (коли протягом року проводяться контрольні закупки або здійснюється вибірковий прихований моніторинг діяльності, а потім аналізується, чи відповідні доходи були показані в річній податковій звітності, чи ні). В разі виявлення порушень штрафні санкції мають накладатися лише після встановлення факту свідомого ухиляння від сплати податків чи правильного оформлення звітів, щоб уникати ефекту «покарання за помилку».

Так само до 10% від доходу слід зменшити величину ПДФО для малого, середнього та великого бізнесу. Це дозволить уникати чинної нині практики заниження сум оподаткування цим бізнесом шляхом використання ним інституту ФОПів. Щобільше, після війни доцільно змінити сам принцип справляння цього податку. Так, суб'єктом його сплати має стати фізична особа – отримувач доходу, а не підприємство – працедавець. Це дасть змогу одночасно вирішити два важливі економічні завдання: 1) посилити контроль з боку платників ПДФО (якими є більшість населення держави) за видатками місцевих бюджетів (до яких зараховується переважна частина цього податку); 2) підвищити рівень фінансової грамотності та соціальної відповідальності громадян, які будуть змушені самі відповідати за своєчасність сплати й коректність обрахунків (це також стане вагомим стимулом до формування «європейської ідентичності» платників податку та прискорить становлення в Україні громадянського суспільства).

Ще одним важливим напрямом реформування ПДФО в контексті європейської фіскальної традиції має стати зміна способу його зарахування до відповідного місцевого бюджету. Тобто, замість його сплати за місцем реєстрації підприємства – працедавця, як це є сьогодні, цей податок повинен зараховуватися до місцевого бюджету за місцем реєстрації чи фактичного проживання фізичної особи-платника (у разі створення адекватної системи реєстрації населення ці місця збігатимуться, адже фактичне проживання особи підтверджуватиметься відповідною довідкою про реєстрацію, яка, своєю чергою, буде потрібна при працевлаштуванні).

Для стимулювання розвитку малого підприємництва на повоєнному етапі (у тому числі шляхом поступового переходу в цю сферу частини ФОПів) для них варто запровадити податкові канікули зі сплати податку на прибуток на термін від трьох до п'яти років (у залежності від виду економічної діяльності).

І нарешті завершальною ланкою реформування фіскальної системи в Україні після війни має стати зміна принципів адміністрування податків. По-перше, це стосується переорієнтації податкових органів з виконання суто

фіскальних на сервісно-фіскальні функції (у цьому разі запроваджується презумпція невинуватості платника податків, а фіскальні служби зобов'язуються надавати насамперед інформаційні послуги платникам і лише в разі систематичного порушення ними фіскальної дисципліни вдаватися до каральних санкцій. По-друге, більшість взаємодій між фіскальними органами та платниками податків доцільно перевести в цифрову форму, зокрема в онлайн-режим. Це також стосується і перевірок бізнесу.

Важливим напрямом оптимізації фіскальної системи України після війни в контексті політики європейської інтеграції та стимулювання розвитку підприємництва, а відтак і модернізації вітчизняної економіки на повоєнному етапі розвитку, є передача права адміністрування місцевих податків і зборів органам місцевого самоврядування відповідних територіальних громад. Це, з одного боку, підвищить рівень їх фінансової спроможності, а з іншого, розширить спектр можливостей місцевої влади щодо заохочення місцевого населення та внутрішньо перемішених осіб долучатися до підприємницької діяльності в громадах.

Водночас зворотною стороною всіх пропонованих змін стане суттєве скорочення надходжень до бюджетів різних рівнів (особливо до державного бюджету України), що вимагатиме зменшення державного сектору в економіці та обмеження соціальних видатків. Власне це і має стати другим пріоритетом повоєнної економічної модернізації України після «дебюджетизації».

За перші пів року активних бойових дій після широкомасштабного вторгнення ми побачили, що соціальний захист населення в принципі не може бути забезпечений, якщо країна не здатна захистити себе від зовнішньої агресії. І якщо сотні мільярдів гривень з державного бюджету України спрямовувати на розбудову збройних сил та їх модернізацію, замість дотування пенсійного фонду та витрачання на житлові субсидії, то мільйони пенсіонерів і власників житла точно виявляться більш захищеними, ніж це сталося зараз. Саме тому соціальні видатки нічого не варті без надійної оборони та потужної конкурентоздатної економіки, ґрунтованої на ефективному державному управлінні, сучасному бізнесі та інноваційному підприємстві.

Переважна частина соціальної підтримки населення, особливо на повоєнному етапі розвитку, має здійснюватися через механізм громадських робіт. Фактично до них можуть залучатися усі категорії малозабезпечених громадян, включаючи тимчасово безробітних, за винятком обмеженого кола людей, не спроможних це робити за станом здоров'я чи за віком (але

навіть у цьому разі існують варіанти використання різних видів соціального підприємництва).

Механізм громадських робіт можна поступово адаптувати в багатьох територіальних громадах вже сьогодні, навіть попри дію воєнного стану. Передусім це стосується тих внутрішньо переміщених осіб, які втратили роботу і потребують більш-менш пристойного заробітку. Адже розмір соціальних виплат для них є доволі символічним, а можливості активного залучення до економічного життя тих громад, на території яких їм доводиться тимчасово проживати – обмеженими. Пріоритетними напрямками використання громадських робіт у цьому контексті можуть стати: сільське господарство та харчопереробка (у тому числі для забезпечення продовольчих потреб армії); транспортно-логістична сфера, а також відбудова пошкоджених ракетними обстрілами об'єктів інфраструктури, надання послуг зі складування, сортування та розподілу гуманітарної допомоги тощо. Окрема сфера громадських робіт, перспектива якої лише відкривається – житлове будівництво, у першу чергу будівництво тимчасового житла для ВПО у районах їх тимчасової дислокації, а також відбудова пошкодженої житлової та соціальної інфраструктури на звільнених територіях.

Іншим напрямом зменшення бюджетних видатків у контексті реалізації пропонованих заходів з мінімізації фіскального навантаження на українську економіку після війни, є проведення кардинальних змін у системі пенсійного забезпечення. Передусім це стосується збільшення пенсійного віку до того рівня, який може бути забезпечений доходами Пенсійного фонду (без дотацій з державного бюджету). Одночасно слід переглянути практику надання пільгових пенсій для колишніх високопоставлених чиновників і компартійних діячів, а також удосконалити спосіб диференціації розмірів пенсій для різних категорій працівників у залежності від стажу їхньої роботи.

Збалансування доходів і видатків Пенсійного фонду також передбачає тимчасову відмову від практики виплати повного розміру пенсії тим особам пенсійного віку, які ще працюють. Насамперед це стосується працівників бюджетної сфери. В залежності від виду діяльності та віку такого пенсіонера доцільно запровадити відповідні коефіцієнти таких виплат, наприклад на рівні 70%, 50%, 30% від розміру пенсії, або ж нульової ставки.

Ще одним важливим пріоритетом зменшення видаткової частини державного бюджету України на повоєнному етапі розвитку покликане стати реформування системи фінансово-бюджетного забезпечення науково-освітньої сфери. Передусім мова йде про переведення наукових

установ, зокрема інститутів НАН України та галузових академій (НААН, АМН тощо) виключно на проєктне фінансування. У цьому разі вони будуть змушені активніше шукати фінансові ресурси від реалізації грантових проєктів, що автоматично означатиме вищий рівень їх залученості до вирішення місцевих економічних проблем на основі співпраці з територіальними громадами. Адже більшість грантодавців виділяють кошти передусім на реалізацію тих проєктів, які мають прикладний економічний результат для конкретної територіальної громади або групи громад, які взаємодіють на засадах міжмуніципального співробітництва.

Власне активізація співпраці місцевої влади з науковими установами та інститутами громадянського суспільства на повоєнному етапі розвитку має стати одним з пріоритетів державної регіональної політики, відображенням в оновленій Державній стратегії регіонального розвитку України (ДСРР). Прийняття такої Стратегії слід визнати одним з першочергових завдань після завершення активної фази війни, а напрацювання її концептуальних засад, структури та основних положень потрібно розпочати вже зараз.

Експерти відзначають що важливою складовою оновленої ДСРР на повоєнний період має стати комплексний План відновлення регіонів, який за своєю суттю повинен бути стратегічним планувальним документом для стабілізації ситуації в усіх регіонах країни з метою стимулювання їхнього розвитку після війни. При цьому в ДСРР слід чітко означити типологізацію українських макрорегіонів за критерієм їх близькості до лінії фронту та наслідками бойових дій (бомбардувань, обстрілів), а також вказати головні орієнтири щодо спеціалізації кожного макрорегіону в економіці держави з урахуванням його повоєнного потенціалу. Крім того, ця Стратегія повинна визначити типи уражених територій і територіальні громади, які постраждали від бойових дій, включаючи класифікування цих типів у залежності від об'єктивних показників: ступеня руйнування їх інфраструктури, стану місцевої економіки, демографічної ситуації тощо. При цьому вкрай важливо, аби заходи з відновлення регіонів та територій мали системний характер, базувались на правдивій інформації та достатньо вірогідних прогнозах щодо внутрішніх та зовнішніх загроз і можливостей для відповідних регіонів чи територій. Тому замість прагнення створювати нову нормативну базу під відновлення країни, доцільніше розвивати систему планувальних документів, які уже склались останніми роками і які відповідають кращій європейській практиці нормативного регулювання регіонального розвитку. Адже різні українські регіони й територіальні громади внаслідок війни мають суттєво відмінні втрати, а відтак потребують різних підходів до планування розвитку чи відновлення. Навіть в межах

одного регіону часто є громади, де більшість поселень були або зруйновані через бойові дії, або розграбовані під час окупації, а є громади, які не мають руйнувань взагалі і яких оминула окупація. І в першому, і в другому випадках, мова йде про необхідність певного синхронізованого планування відновлення одних і розвитку інших територіальних громад в межах одного регіону. Аналогічна ситуація і в цілому по Україні. Навіть регіони, які загалом не мають уражених територій, стикаються з новими викликами, які породила війна – вимушені переселенці, розрив коопераційних зв'язків, порушення логістики, обмеження експорту/імпорту тощо.⁶⁸

Наприклад, для тилкових регіонів західної України, особливо тих, що межують з ЄС, доволі важливим пріоритетом повоєнного відновлення є диверсифікація бізнесу за участю релокованих підприємств, а також розвиток IT-галузі та креативних індустрій. При цьому слід не допускати зниження інвестиційної привабливості сфери обслуговування, зокрема стимулювати залучення іноземних інвестицій в реалізацію спільних з європейськими партнерами проєктів, пов'язаних з розвитком транспортно-логістичної та прикордонної інфраструктури, сфери торгівлі, туристично-відпочинкової індустрії та побутового обслуговування населення. Цьому сприятиме будівництво нових автопортів, виставково-ярмаркових центрів, транзитних хабів, модернізація інфраструктури ділового та відпочинкового туризму тощо.

Крім того, регіони «тилового забезпечення», які не межують з ЄС, можуть успішно використовувати для відновлення власної економіки такі інструменти, як створення кластерів, розбудова індустріальних парків чи модернізація об'єктів виробничої й соціальної інфраструктури.

Ті ж регіони, безпека яких є певним чином під загрозою через втрати від бойових дій чи наближеність до російського й білоруського кордонів, повинні інтенсифікувати процес залучення малого бізнесу до так званої «воєнної економіки». У цьому контексті слушними є думки тих українських науковців, які вважають за доцільне збільшувати інвестиції приватних осіб у малий воєнний бізнес, починаючи з пошиття військового одягу й завершуючи виготовленням патронів, снарядів і зброї. Крім того, малі підприємці можуть успішно виробляти якісні бронежилети, шоломи, тактичні окуляри, засоби для зберігання харчів та боеприпасів, медичне обладнання вже сьогодні. При цьому невеличкі підприємства можуть мати

⁶⁸ Ткачук А., Третяк Ю. Про відновлення та регіональний розвиток після війни. Інститут громадянського суспільства. Режим доступу: <https://www.csi.org.ua/news/pro-vidnovlennya-ta-regionalnyj-rozvytok-pislya-vijny/>.

й підземну локалізацію, що значно ускладнить можливість їх потенційних ракетних уражень.⁶⁹

База власних ресурсів громад, і насамперед місцева податкова база, яка сильно постраждала від війни, має бути максимально захищеною. Якщо будуть створені економічні стимули для бізнесу в постраждалих районах, зокрема у вигляді зон без оподаткування або за рахунок загального зниження податків, то це не повинно відбуватися коштом місцевих бюджетів, оскільки територіальні громади мають менше фіскальних і монетарних інструментів, ніж уряд, щоб долати негативні наслідки економічних спадів.⁷⁰

Водночас у такі регіони й громади необхідно максимально швидко повернути людей, які виїхали, втікаючи від війни. Тому для повоєнної економічної ревіталізації громад, які найбільше постраждали від воєнних дій і які знаходяться в зоні безпекових ризиків, особлива підтримка має надаватись мікробізнесу домогосподарств, малому та середньому підприємству, що використовує місцеву сировину, трудові ресурси, орієнтується на регіональний ринок і є менш цікавим для уражень з боку агресора. Водночас у центральному та західному макрорегіонах має бути відкрито мережу проектних та виробничих структур для розробки та виготовлення передової військової техніки, у тому числі через кооперацію із західними компаніями, використовуючи інструменти індустріальних та технологічних парків. Заслугує на увагу ідея про переміщення у громади центрального та західного макрорегіонів низки виробництв, пов'язаних з виготовленням критично важливих озброєнь та боєприпасів.⁷¹

Важливим напрямом адаптації економіки українських громад до сучасних викликів глобалізації та до реалій воєнного стану є формування нової парадигми розвитку вітчизняної енергетики. Перші кроки у цьому напрямі вже зроблені шляхом приєднання України до спільної енергетичної системи ЄС. Це дозволяє сподіватися на суттєву модернізацію української енергетики.

⁶⁹ Сімонова Л. Інвестиції: на потреби війни мають працювати мініпідприємства, розосереджені по всій країні й підтримані коштами приватних інвесторів. *Дзеркало тижня*. Режим доступу: <https://zn.ua/ukr/macrolevel/investitsiji-na-potrebi-vijni-majut-pratsjuvati-minipidprijemstva-rozoseredzheni-po-vsij-krajini-j-pidtrimani-koshtami-privatnikh-investoriv.html>.

⁷⁰ Дацишин М. Як відновити місцеве самоврядування від наслідків війни? *Українська правда*. Режим доступу: <https://www.pravda.com.ua/columns/2022/08/5/7362004/>.

⁷¹ Ткачук А., Третяк Ю. Про відновлення та регіональний розвиток після війни. *Інститут громадянського суспільства*. Режим доступу: <https://www.csi.org.ua/news/pro-vidnovlennya-ta-regionalnyj-rozvytok-pislya-vijny/>.

Насамперед це сприятиме повоєнному відновленню економіки центральних і західних регіонів України. Але для цього мають бути розроблені відповідні інвестиційні пропозиції для закордонних енергетичних компаній, які можуть стосуватися також нафтогазової та вугільної промисловості. Адже наявні поклади вуглеводнів у цих регіонах можуть приваблювати інвесторів з цілого світу, особливо на тлі неадекватної поведінки на світовому енергетичному ринку російських компаній. В перспективі це може сприяти створенню низки кластерів за участі іноземного капіталу, на базі яких здійснюватиметься видобуток, а також збагачення та переробка відповідних видів енергетичних ресурсів.

Ще одним пріоритетом розвитку енергетичного сектору українських громад після війни є відновлювана енергетика. Цей сегмент енергоринку найближчим часом може притягнути додаткові інвестиції в розвиток так званих «тилових» областей центральної частини України, які, з одного боку, мають непогані умови для розбудови мережі сонячних і вітрових електростанцій, а з іншого – володіють достатнім потенціалом для створення сучасної інфраструктури як генерації, так і транспортування електроенергії.

Натомість для тих громад, які перебувають значно ближче до зони бойових дій, або ж межують з російським і білоруським кордонами, головними пріоритетами відновлення економічного потенціалу після війни можуть стати: будівельна індустрія, IT-сфера та воєнна логістика. Передусім це стосується залучення приватних інвестицій і бюджетних коштів, а також грантових ресурсів у відбудову тих міст і сіл, які постраждали від російської агресії. Водночас тут можна розбудовувати мережу складів і логістичних центрів (у тому числі військового призначення), обладнаних за найвищими сучасними інженерними стандартами, у тому числі – на мобільних платформах і в підземних сховищах. Наприклад, досвід Ізраїлю показує, що забезпечити громадян та об'єкти інфраструктури від ракетних обстрілів (зокрема осколкових уражень) можуть доволі прості, але добре продумані будівельно-інженерні конструкції, в тому числі й підземного базування.

Слід також наголосити на тому, що стратегії та плани розвитку громад у тих областях, які перебувають у зоні підвищеної небезпеки (насамперед північних, центрально-східних і південно-східних) мають бути видозмінені з урахуванням пріоритетів формування «одноповерхових поселень». У цьому сенсі особливого значення набуває реконструкція та відновлення сільських територій, включаючи їх осучаснення й рівномірне заселення. Це означає, що сільське господарство таких громад має передусім орієнтуватися на дрібнотоварне аграрне виробництво та створення розгалуженої мережі малих переробних підприємств. Поряд з розв'язанням безпекових питань,

це також дозволить наростити фінансово-інвестиційний потенціал згаданих регіонів завдяки розселенню та працевлаштуванню значної кількості осіб, які через бойові дії втратили власне житло та роботу.⁷²

Ще одним напрямом повоєнного відновлення економіки українських громад, які сьогодні наближені до зони бойових дій, є розвиток медичної сфери. Пріоритетним у цьому контексті є використання кластерного механізму залучення передових технологій і наявного досвіду роботи з іноземних держав, передусім США, Великобританії, Ізраїлю, Південної Кореї та Австралії.

І звичайно ж, не можна оминати увагою той економічний потенціал, яким володіє оборонна промисловість України з погляду перспективи повоєнного розвитку громад і нашої держави. Насамперед це стосується модернізації та просторової диверсифікації підприємств Укроборонпром, включаючи приватизацію частини його підприємств за участі потужних закордонних інвесторів. До числа пріоритетних регіонів України для локалізації підприємств ВПК варто віднести такі області, як Закарпатська, Чернівецька, Львівська, Івано-Франківська, Тернопільська, а також Хмельницька та Вінницька.

Узагальнюючи наведені аргументи щодо перспектив повоєнної ревіталізації територіальних громад України, слід відзначити, що першочергового значення для відновлення їх економічного потенціалу в усіх без винятку куточках нашої держави має надійний захист інвестицій і поступове зниження трансакційних витрат інвесторів. Для цього українській владі слід вже сьогодні розпочати створення передумов для поліпшення інвестиційного клімату та гарантування інвестицій шляхом поєднання державних зобов'язань з міжнародними, наприклад, з тими, що надаються у рамках співпраці з Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) за ізраїльською моделлю. Це дасть можливість розглядати Україну як перспективний напрям для інвестицій навіть в умовах високих ризиків. Також доцільно звернути увагу на можливість визнання юрисдикції Великої Британії та Сінгапуру у спорах інвесторів з державою, що дозволить посилити захист активів і знизити ризики інвесторів. Крім того, суттєвому зниженню вартості інвестицій сприятиме звільнення компаній від сплати

⁷² Шарий Г. Як невійськовим шляхом посилити обороноздатність України. *Урядовий кур'єр*. Режим доступу: [https://ukurier.gov.ua/uk/articles/yak-nevijskovim-shlyahom-posilili-oboronozdatnist-/](https://ukurier.gov.ua/uk/articles/yak-nevijskovim-shlyahom-posilili-oboronozdatnist/).

податків на суму вкладених інвестицій, або ж компенсація відсоткових ставок за кредитами на капітальні інвестиції та операційну діяльність.⁷³

Доцільно вказати і на вагоме значення інформаційної політики в забезпеченні успішного повоєнного розвитку економіки українських громад, зокрема в контексті пріоритетів європейської інтеграції нашої держави. Тут мова йде як про створення сучасних інформаційних платформ, інтегрованих у європейський комунікаційний простір, так і наповнення їх якісним контентом. Це дасть змогу належним чином популяризувати економічний і туристичний потенціал українських громад у середовищі потенційних інвесторів і ділових партнерів, а також залучати грантодавців до фінансування повоєнної відбудови постраждалих міст і сіл нашої держави.

Одночасно слід сприяти становленню мереж креативних індустрій та сучасних інформаційно-освітніх центрів на відповідних територіях, що дозволить забезпечувати системний обмін інформацією між органами їх місцевого самоврядування та представниками бізнесу й іноземними компаніями. Пріоритетними сферами такої взаємодії повинні стати: трансфер інноваційних технологій, обмін досвідом у сфері енергомодернізації, розвитку житлово-комунального господарства й економіки громад загалом, зниження енерговитратності бізнесу та бюджетної сфери громад, розбудова та модернізація об'єктів транспортно-логістичної, інформаційної, маркетингової, інституційної та інноваційної інфраструктури громад тощо.

ПИТАННЯ ДО ОБГОВОРЕННЯ:

1. Які економічні рудименти довоєнної доби є найбільш загрозливими для сталого розвитку України, і як їх викоринити?
2. Чи відомі вам міжнародні практики відновлення економіки після війни, які можуть бути ефективними для України?
3. Як впровадження конкурентного ринку та приватної власності може сприяти економічній безпеці та розвитку територіальних громад?
4. Чи можливо оптимізувати систему оподаткування ФОП, щоб вона стимулювала самозайнятість і не обтяжувала підприємців?
5. На вашу думку, які кроки можуть допомогти перевести податкову взаємодію ФОПів з державою у повністю цифровий формат?

⁷³ Гужва І., Іванов Є. Яких російських товарів позбулися західні ринки. *Дзеркало тижня*. Режим доступу: <https://zn.ua/ukr/macrolevel/jakikh-rosijskikh-tovariv-pozbulisja-zakhidni-rinki.html>.

ТЕМА 10. ЗАСОБИ ТА ІНСТРУМЕНТИ ПІДВИЩЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ Й ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ УКРАЇНСЬКОГО ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА З УРАХУВАННЯМ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОГО ДОСВІДУ ТА КРАЩИХ ПРАКТИК КРАЇН-ЧЛЕНІВ ЄС

Зважаючи на євроінтеграційні пріоритети України, а також беручи до уваги ту роль, яка відводиться інститутам громадянського суспільства в країнах-членах ЄС, сьогодні надзвичайної актуальності набуває підвищення інституційної спроможності українського громадянського суспільства, передусім у контексті нарощування його фінансової та організаційної спроможності в територіальних громадах України.

З огляду на досвід країн-членів ЄС, які виступають для нашої держави зразком у розвитку громадянського суспільства, задаючи при цьому відповідні інституційні, економічні та політичні стандарти, одним з головних пріоритетів нарощування потенціалу інститутів громадянського суспільства в територіальних громадах, є підвищення якості людського та соціального капіталу.

Реалізація цього пріоритету передбачає виконання трьох взаємопов'язаних завдань: а) удосконалення системи підготовки кадрів для інститутів громадянського суспільства; б) диверсифікація та нарощування функціональної спроможності комунікаційних мереж, які забезпечують взаємозв'язок інститутів громадянського суспільства між собою та з органами місцевого самоврядування, а також відповідають за їх взаємодію з мешканцями відповідних територіальних громад; в) популяризація інститутів громадянського суспільства у середовищі його потенційних учасників, а також серед грантодавців і працівників органів місцевого самоврядування.

При цьому важливим інструментом підвищення якості людського та соціального капіталу громадянського суспільства в територіальних громадах України має стати активізація участі населення у місцевому самоврядуванні, зокрема через відповідні органи його самоорганізації. Такими органами є виборні інституції, які створюються місцевими територіальними громадами (у т.ч. в селах, мікрорайонах чи кварталах) для вирішення питань, що належать до відання місцевого самоврядування, мають значення для відповідної території, та які місцева рада наділила частиною власної компетенції, фінансів, майна тощо. На жаль, у чинному законодавстві України та нормативних актах органів місцевого

самоврядування порядок реалізації права громадян на участь у місцевому самоврядуванні, як правило, детально не регламентуються (за винятком місцевих виборів). Така ситуація суттєво ускладнює впровадження нових форм у практику територіальних громад і не сприяє подальшому розвитку місцевої демократії, залученню громадян до участі у вирішенні питань місцевого значення, а тому потребує свого першочергового вирішення в межах реалізації завдань окресленого пріоритету.⁷⁴

Разом із цим важливо забезпечити подальше удосконалення системи інституційного забезпечення розвитку громадянського суспільства в Україні за європейськими стандартами. Передусім це стосується впровадження інструментів інституціоналізації їх взаємовідносин з органами місцевого самоврядування з метою взаємного зближення та підвищення рівня координованості дій у процесі розробки та прийняття управлінських рішень. Цьому, зокрема, сприятиме виконання таких завдань: а) регламентація участі інститутів громадянського суспільства в управлінні територіальними громадами та розробка механізмів їх обов'язкового залучення до роботи органів державного управління; б) якісне удосконалення розподілу сфер управлінського впливу між інститутами громадянського суспільства та органами місцевого самоврядування територіальних громад, що сприятиме суттєвому покращенню координованості їх дій, а відтак і ефективності виконання покладених на них функцій; в) підвищення рівня безпеки інститутів громадянського суспільства в цілому та громадських лідерів і активістів зокрема.

Варто наголосити, що виконання окреслених завдань має орієнтуватися передусім на забезпечення такої функціональної взаємодії інститутів громадянського суспільства між собою та з органами місцевого самоврядування, яка б не обмежувала потенціалу самоорганізації та саморегуляції кожного з них, а також їх взаємної інтеграції. Важливим аспектом у цьому зв'язку є гарантування пропорційного співвідношення повноважень владних інституцій і представників громадянського суспільства у процесі прийняття управлінських рішень у громадах. Така пропорційність повинна забезпечувати формування саморегульованої системи, ґрунтованої на консенсусній інтеграції публічної та громадської складових. В її основі має бути зворотній зв'язок між органами публічного

⁷⁴ Зінченко В. Інституціоналізація місцевого народовладдя і перспективи реформ системи самоврядування. *Розвиток громадянського суспільства в Україні: минуле, сучасність, перспективи* : Монографія [за заг. ред. О. Руденко, С. Штурхецького]. Острог: ІГСУ, Видавництво Національного університету «Острозька академія», 2014. 328 с. С. 157-182.

управління та інститутами громадянського суспільства, який забезпечуватиме сталий розвиток соціуму в цілому.⁷⁵

В наукових публікаціях та в аналітичних оглядах, присвячених адаптації на вітчизняний ґрунт кращих європейських практик розвитку громадянського суспільства, важливе місце відводиться безпековим аспектам, особливо в контексті повоєнної економічної ревіталізації територіальних громад України. Зокрема, висловлюється думка про необхідність відмови від короткострокового ситуативного планування на користь довгострокових стратегій розвитку та управління безпекою, як громад, так і інститутів громадянського суспільства, а також про доцільність відмови від практики локалізації системних ризиків за допомогою разових запобіжних заходів на користь налагодження якісного стратегічного планування за принципом «public – private – social partnership».⁷⁶

Впровадження цього підходу вимагає посилення прозорості дій місцевої влади та відкритості інститутів громадянського суспільства до співпраці з нею, а також транспарентності такої співпраці. Саме тому на одне з цільних місць у процесі адаптації на український соціальний ґрунт чинних європейських підходів до розвитку громадянського суспільства на місцевому рівні поступово виходить впровадження демократичних практик публічного управління. Їх сенс у максимальній відкритості та прозорості прийняття, а також виконання управлінських рішень з боку органів місцевого самоврядування. Досягнення цього передбачає застосування таких інструментів, як: а) створення сучасної системи стимулів та заохочень для працівників органів місцевого самоврядування з метою забезпечення максимально ефективного використання ними ресурсів з відкритими даними; б) покращення рівня інформаційно-технічного забезпечення інститутів громадянського суспільства, що сприятиме популяризації їхніх здобутків і гарантуватиме відкритий доступ громадськості до інформації про ті проекти, які реалізуються ними, зокрема у співпраці з органами місцевого самоврядування територіальних громад.

Слід також акцентувати увагу на аргументах експертів, які мають значний досвід роботи у сфері реалізації спільних з європейськими партнерами громадських проектів. Зокрема, вони відзначають, що жодна

⁷⁵ Бойчук М. Влада і громадянське суспільство: механізми взаємодії: Монографія. К.: Вид-во НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2007. 211 с. С. 187-190.

⁷⁶ Дейнека Т. Виклики, суперечності та ризики сучасної глобальної економіки. *Проблеми економіки*. 2017. № 2. С. 19-25. Режим доступу: <https://search.proquest.com/openview/61d310a4c66d7534c8906b2e9658f7d9/1?pq-origsite=gscholar&cbl=2048964/>.

громадська ініціатива не буде успішною, якщо її не пояснювати належним чином мешканцям громади. Адже без ефективної комунікації з населенням інститути громадянського суспільства наражатимуться на нерозуміння своїх дій, а відтак не матимуть належної соціальної підтримки. Це актуалізує проблему популяризації «історій успіху» громадських ініціатив, а також мотивування зацікавлених і спроможних людей до участі в їх реалізації.⁷⁷

Унормування таких інструментів демократії участі, як громадська ініціатива, громадський контроль, залучення громадськості до прийняття управлінських рішень, проведення публічних консультацій, а також громадська законодавча ініціатива, що дає громадянам можливість брати безпосередню участь у розробці та погодженні законопроектів, сьогодні виступають пріоритетним засобом стимулювання розвитку громадянського суспільства у країнах-членах ЄС.⁷⁸

Наприклад, у законодавстві Республіки Польща, передбачені окремі правові форми місцевої самоорганізації громадян, тобто створені правові умови для формування допоміжних рівнів управління в населених пунктах, що входять до складу більших територіальних громад, які, у свою чергу, є основою для функціонування єдиних органів місцевого самоврядування.⁷⁹

Ефективним фінансовим механізмом стимулювання розвитку громадянського суспільства в західноєвропейських країнах є спрямування органами влади ресурсів та фінансів на розширення можливостей громадянського суспільства і перекладання на нього вирішення низки суспільно важливих завдань.⁸⁰

У цьому контексті варто наголосити на тому, що світова практика доводить беззаперечні переваги базових структурних принципів взаємодії органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства, які в Україні, на жаль, втілюються доволі обмежено (особливо в

⁷⁷ Куропась І. Євроінтеграція: регіональні виклики. *Громадський простір*. Режим доступу: <https://www.prostrir.ua/?library=evrointehratsiya-rehionalni-vyklyky/>.

⁷⁸ Сенча С. Аналіз можливості адаптації досвіду зарубіжних країн для стимулювання розвитку громадянського суспільства в Україні. *Право та державне управління*. 2020. № 1. Т. 2. С. 170-177. Режим доступу: http://www.pdu-journal.kpu.ua/archive/1_2020/tom_2/28.pdf/.

⁷⁹ Матяж С. Європейський досвід розвитку та функціонування інститутів громадянського суспільства. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу "Києво-Могилянська академія"*. Сер. : Політологія. 2014. Т. 230, Вип. 218. С. 28-31. Режим доступу: <https://mk-eu.at.ua/material/naukpratsi/matjaz.pdf/>.

⁸⁰ Сенча С. Аналіз можливості адаптації досвіду зарубіжних країн для стимулювання розвитку громадянського суспільства в Україні. *Право та державне управління*. 2020. № 1. Т. 2. С. 170-177. Режим доступу: http://www.pdu-journal.kpu.ua/archive/1_2020/tom_2/28.pdf/.

умовах воєнного стану). Передусім йдеться про розширений соціальний діалог, забезпечення функціонального балансу між інтересами громад та інтересами окремо взятих соціальних груп з числа їхніх мешканців, рівні можливості для всіх мешканців громади, взаємну відповідальність за спільно прийняті рішення, мінімізований рівень вертикального втручання в життя громад з боку держави, інформаційну відкритість міжсекторних взаємодій тощо.⁸¹

Особливо це стосується залученості інститутів громадянського суспільства до прийняття управлінських рішень у громадах (починаючи від громадських рад при відповідних органах місцевого самоврядування і закінчуючи бізнес-асоціаціями та волонтерськими організаціями). Це дасть змогу місцевому населенню краще контролювати діяльності органів публічної влади, у тому числі завдяки участі в підготовці та імплементації відповідних управлінських рішень. Як наслідок, громадяни поступово вчитимуться використовувати владу як засіб реалізації своїх власних соціально-економічних інтересів.

Принагідно слід зазначити, що реалізація окреслених принципів взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами місцевого самоврядування сприятиме адаптації в Україні західноєвропейських підходів до планування роботи в системі публічного адміністрування (причому на всіх рівнях, починаючи з державних інституцій і закінчуючи регіональними, субрегіональними та місцевими органами публічної влади).

Першим кроком у цьому напрямі має стати запровадження чіткої послідовності та поетапності процесів підготовки та прийняття управлінських рішень (включаючи розробку стратегій і програм розвитку громад, їх розгляд і затвердження, разом з відповідними бюджетами тощо) із залученням представників громадськості. Адже для створення для мешканців громад можливості ознайомитись із відповідними проектами управлінських документів і рішень, відповідні документи мають бути розміщені у відкритому доступі заздалегідь, наприклад за кілька місяців до їх остаточного затвердження. Причому врахування результатів громадських обговорень повинно стати невід'ємною умовою для підсумкового схвалення того чи іншого документу представницьким чи виконавчим органом публічної влади.

Крім того, варто інтенсифікувати процес адаптації в Україні поширеної практики багатьох країн-членів ЄС щодо інтеграції організацій

⁸¹ Чумаков Д. Проблема розвитку громадянського суспільства в Україні в контексті його взаємодії з інститутом держави. *Грані*. 2014. № 6. С. 131-135. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Grani_2014_6_25/.

громадянського суспільства в систему наявних соціальних інститутів, що дає змогу зробити вказані організації невід'ємною ланкою сфери публічного управління на місцевому рівні. Адже попри усі наявні у європейських країнах відмінності щодо механізмів та інструментів розвитку громадянського суспільства, загальною тенденцією у взаємовідносинах органів їх публічної влади зі структурами громадянського суспільства є прагнення надати імпульсу процесам самоорганізації населення завдяки поширенню демократичних практик публічного управління. Така ситуація є можливою завдяки утвердженню в ЄС фактичного суспільного договору, який усуває перешкоди для визнання структур громадянського суспільства в якості рівноправних суб'єктів соціальних взаємодій.⁸²

При цьому вагомості та впливовості інститутам громадянського суспільства в територіальних громадах ЄС надає поширена практика мережевізації. Зокрема, формування коаліцій громадських організацій сприяє суттєвому покращенню рівня їх функціональної спроможності та соціальної значимості, а також сприяє покращенню обміну інформацією між ними та веде до більш ефективного використання людських і матеріальних ресурсів. Крім того, громадські коаліції та об'єднання як правило краще брендovanі та мають вищий рівень впізнаваності, а відтак користуються більшою довірою, як у пересічних мешканців громад, так і в представників органів їх місцевого самоврядування.

Базовими принципами, які лежать в основі формування сучасних мережевих структур за участю інститутів громадянського суспільства в територіальних громадах країн-членів ЄС є: 1) соціальний діалог, який передбачає відкритість до поглядів і думок партнерів по мережі; 2) об'єднання людських і фінансових ресурсів, спрямоване на досягнення цілей спільної громадської діяльності; 3) орієнтованість учасників мережі на рівноправне співробітництво та на пошук згоди й компромісу за допомогою досягнення консенсусу.⁸³

⁸² Павлюк К., Іголкін І. Особливості соціоструктурних взаємодій громадянського суспільства і держави в країнах західної Європи. Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України. Ірпінь, 2011. Вип. 1. С. 418-428. С. 426-427.

⁸³ Партнерство задля нарощування потенціалу: посібник для активістів неурядових організацій / О. Березюк, Т. Воронцова, О. Єжова та ін. – К.: Здоров'я через освіту, 2014. С. 12-13. Режим доступу: http://autta.org.ua/files/files/ЄС_Партнерство.pdf/.

До основних переваг мережевізації інститутів громадянського суспільства з погляду нарощування потенціалу їх розвитку на місцевому рівні експерти відносять:⁸⁴

- збільшення комунікаційних можливостей громадянського суспільства та диверсифікацію комунікаційних каналів, за допомогою яких воно обмінюється інформацією з органами місцевого самоврядування;
- зміцнення переговорних позицій громадянського суспільства в діалозі з донорами, що сприяє отриманню кращого доступу до фінансування;
- підвищення якості людського та соціального капіталу різних інститутів громадянського суспільства;
- надання змоги учасникам мереж краще координувати зусилля та уникати дублювання повноважень;
- формування культури спільної роботи з надання соціальних послуг, що підвищує їх якість та ефективність виконання відповідними громадськими організаціями своїх завдань;
- покращення доступу інститутів громадянського суспільства до участі в розробці стратегій і програм місцевого розвитку.

Складовими частинами ефективної мережевізації інститутів громадянського суспільства на рівні територіальних громад є: довіра між партнерами; наявність дієвої системи управління та прийняття рішень; ефективне лідерство; прозорість і відповідальність; постійний обмін інформацією; конструктивне розв'язання суперечностей і конфліктів; впровадження сучасних систем моніторингу та оцінювання результатів спільної діяльності.⁸⁵

Розвитку мереж громадянського суспільства на рівні територіальних громад також можуть суттєво посприяти цифрові рішення та нові інформаційні технології. Адже цифровізація громадської діяльності за допомогою соціальних медіа та інших цифрових платформ зарекомендувала себе як ефективний засіб для проведення успішних кампаній, допомагаючи партнерським організаціям вийти далеко поза межі своїх традиційних аудиторій. До того ж, спочатку пандемія, а потім виклики воєнного часу змусили велику кількість інститутів громадянського

⁸⁴ Мережі та партнерства громадянського суспільства: яка користь? *Європейський простір*. Режим доступу: <https://euprostitir.org.ua/stories/140618/>.

⁸⁵ Партнерство задля нарощування потенціалу: посібник для активістів неурядових організацій / О. Березюк, Т. Воронцова, О. Єжова та ін. – К.: Здоров'я через освіту, 2014. С. 77. Режим доступу: http://autta.org.ua/files/files/ЄС_Партнерство.pdf/.

суспільства переходити на роботу в онлайн-форматі, що виявилось більш дієвим при об'єднанні у відповідні мережеві структури.⁸⁶

На жаль, сьогодні в Україні практика мережевізації інститутів громадянського суспільства на рівні територіальних громад ще не є достатньо поширеною. Це вимагає від громадських лідерів значної активізації зусиль з метою популяризації та просування відповідних ідей у цільових аудиторіях, а також реалізації практичних кроків у цьому напрямі. Передусім мова йде про налагодження постійного обміну інформацією, створення спільних онлайн-платформ, формування громадських коаліцій з вирішення тих чи інших актуальних проблем громади.

Характерною особливістю мережевізації інститутів громадянського суспільства в Україні ще до широкомасштабного вторгнення стала участь однієї і тієї ж організації у трьох і більше мережах. А основними проблемами, над вирішенням яких найчастіше працюють об'єднані в мережу громадські організації є: підтримка реформ та сприяння євроінтеграції, екологія та захист довкілля, енергетика, електронна демократія та участь громадян в управлінні громадами. При цьому учасники громадських мереж акцентують увагу на тому, що нерідко мережі мають декілька тематичних полів, іноді досить непов'язаних між собою. Непоодинокими є також випадки, коли різні представники однієї й тієї ж мережі вказують на різні цілі та тематичні області її функціонування. Це може означати, що або цілі мережі не визначаються достатньо чітко, або мережа має проблеми з внутрішньою комунікацією. Ще однією проблемою є звична практика відсутності в українських громадських мереж окремого офісу, який би був укомплектований штатом працівників та обладнаний якісним устаткуванням. Як наслідок ефективність діяльності мережі зазвичай залежить від доброї волі, інтересу чи фінансової спроможності її окремих учасників, що може порушувати принципи рівноправності та відкритості у процесі виконання поставлених перед нею завдань.⁸⁷

Зважаючи на окреслені пріоритети повоєнної ревіталізації територіальних громад України та на потенціал інститутів громадянського суспільства у цьому контексті, першочерговими напрямками підвищення ефективності їх участі у вирішенні місцевих економічних проблем після війни є: 1) формування системи безперервного навчання для представників інститутів громадянського суспільства (проведення навчальних семінарів,

⁸⁶ Хіноцька Н. Як і довкола чого мережується громадянське суспільство України. *Громадський простір*. Режим доступу: <https://www.prostir.ua/?focus=yak-i-dovkola-choho-merezhujetsya-hromadyanske-suspilstvo-ukrajiny/>.

⁸⁷ Там само.

тренінгів, програм обміну досвідом та інших освітніх заходів за участю вищих навчальних закладів, консалтингових компаній та закордонних партнерів); 2) налагодження постійної організаційно-управлінської взаємодії між органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства (впровадження в більшості малих міст принципів партисипативного управління, включаючи створення громадських рад при органах місцевого самоврядування та агенцій місцевого розвитку з чітко визначеними експертними, дорадчими та контрольно-ревізійними функціями кожної з них); 3) активізація інформаційно-комунікаційної складової в роботі органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства (запровадження практики постійного висвітлення на інформаційних ресурсах органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства даних про стан комунального майна та особливості його використання, оприлюднення проектів рішень місцевої влади, а також інформації про доходи і видатки місцевого бюджету, ознайомлення мешканців з успішним досвідом участі інститутів громадянського суспільства у вирішенні наявних проблем тощо); 4) запровадження таких фінансово-бюджетних новацій, як реалізація бюджетів участі та партнерських програм місцевої влади спільно з інститутами громадянського суспільства за фінансової підтримки їх учасників з місцевого бюджету, надання інститутам громадянського суспільства пільг зі сплати за оренду комунального майна та земельних ділянок, місцевих податків і зборів; 5) сприяння соціально-психологічним змінам у громадському середовищі, які формуватимуть сприятливий соціальний ґрунт для активізації інститутів громадянського суспільства (залучення дедалі більшої кількості мешканців до реалізації проектів і програм, які здійснюються за участі інститутів громадянського суспільства, зокрема щодо захисту довкілля та благоустрою територій, проведення культурно-мистецьких і спортивних заходів, посилення безпеки та правопорядку тощо).

Важливим інструментом посилення дієвості інститутів громадянського суспільства в євроінтеграційному напрямі розвитку територіальних громад України є систематичне проведення заходів, спрямованих на підвищення культурно-освітнього рівня місцевого населення, таких як позашкільні освітні проекти для учнів, мистецькі та спортивні події, молодіжні розвиткові програми тощо. Поряд з підвищенням освітнього та культурного рівня мешканців громад, вони також посилюватимуть рівень їх взаємної довіри, особливо якщо відповідні заходи включатимуть проведення семінарів і круглих столів з проблем реалізації громадських ініціатив,

залучення коштів за програмами міжнародної технічної допомоги тощо. Крім того, важливого значення у цьому контексті сьогодні набуває співпраця місцевої влади з вищими навчальними закладами та науковими установами, включаючи їх залучення до вирішення найгостріших соціальних, гуманітарних, безпекових, екологічних та інших проблем громад).

Перелічені рекомендації актуалізують також проблему пошуку ефективних шляхів використання наявних у розпорядженні інститутів громадянського суспільства фінансових ресурсів. Зокрема, доцільно акцентувати увагу на недоречності збереження усталеної практики використання цих коштів переважно на вирішення соціальних та інфраструктурних проблем. Натомість доречно все більшу їх частину скеровувати на розбудову громадянського суспільства у громадах, формування громадських мереж, впровадження демократичних практик публічного управління тощо. Це сприятиме зростанню ініціативності та креативності місцевого населення, нарощуванню його комунікаційних можливостей, підвищенню якості людського та соціального капіталу громад і поліпшенню їх інвестиційного клімату.

Іншим важливим напрямом підвищення ефективності використання фінансових ресурсів громадського сектору в територіальних громадах України є співфінансування ним місцевих програм розвитку в рамках муніципально-приватного партнерства, орієнтованих на вирішення екологічних проблем громад, посилення рівня цифровізації в них управлінських процесів, модернізацію енергетичної, транспортної та безпекової інфраструктури тощо.

На окрему увагу заслуговує розвиток сфери місцевих ініціатив за участю інститутів громадянського суспільства в територіальних громадах, до яких долучатиметься не лише місцева влада, але і представники ділових кіл. Такі ініціативи повинні, насамперед, спрямовуватися на благоустрій територій, покращення стану довкілля, реконструкцію інфраструктурних об'єктів, проведення культурно-мистецьких і спортивних заходів тощо. Ефективність таких ініціатив підвищуватиметься у разі залучення до їх реалізації відомих вихідців з населених пунктів громади, які проживають поза її межами, але мають вагомі здобутки та користуються заслуженим авторитетом у царині власної професійної діяльності (відомі митці, науковці, підприємці, політики, спортсмени тощо).

Систематизуючи висловлені пропозиції щодо пріоритетних напрямів, засобів та інструментів підвищення економічної й інституційної спроможності громадянського суспільства в територіальних громадах

Україні, доцільно запропонувати відповідну модель реалізації політики їх розвитку з урахуванням євроінтеграційного досвіду та пріоритетів повоєнної ревіталізації (рис 10.1).



Рис. 10.1. Основні напрями підвищення інституційної спроможності та ролі інститутів громадянського суспільства в територіальних громадах України.

ПИТАННЯ ДО ОБГОВОРЕННЯ:

1. Яким чином можна підвищити рівень взаємодії між громадянським суспільством та органами місцевого самоврядування?
2. Як адаптувати найкращі європейські практики розвитку громадянського суспільства до українських реалій? Чи є в цьому потреба?
3. На вашу думку, яку роль відіграє мережевізація інститутів громадянського суспільства у зміцненні їх потенціалу?
4. Чи відомі вам способи заохочення місцевого бізнесу до участі в громадських ініціативах та розбудові мереж громадянського суспільства?
5. З вашої точки зору, які цифрові рішення та інформаційні технології можуть найбільше сприяти розвитку громадянських мереж?

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Амелін А. За прикладом Ізраїлю. Як Україні відновити економіку після війни. *New Voice*. URL: <https://nv.ua/ukr/opinion/viyna-rosiji-proti-ukrajini-yak-ukrajini-vidnoviti-ekonomiku-pislya-viyni-izrajil-ostanni-novini-50229005.html>.
2. Ангел Є., Кузяків О., Федець І. Виробництво відновлюється, але малому бізнесу досі важко. *Дзеркало тижня*. URL: <https://zn.ua/ukr/business/virobnitstvo-vidnovljujetsja-ale-malomu-biznesu-dosi-vazhko.html>.
3. Балацкий Е. Мутация и мимикрия экономических институтов. *Капитал страны*. 2010. 29.03.
4. Бно-Айріян М. Криза можливостей. *Дзеркало тижня*. URL: <https://zn.ua/ukr/macrolevel/kriza-mozhливостей.html>.
5. Бойчук М. *Влада і громадянське суспільство: механізми взаємодії*: Монографія. К.: Вид-во НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2007. 211 с. С. 187-190.
6. Борщевський В., Василиця О., Чех М. Стратегічне планування як інституційний фетиш в публічному управлінні України: професійні та етичні аспекти проблеми. *Наукові праці МАУП. Серія «Політичні науки та публічне управління»*. 2022, 2, 28-34. URL: <https://doi.org/10.32689/2523-4625-2022-2>
7. Буднікевич І., Гавриш І., Крупенина І. Інструменти формування та реалізації потенціалу регіону: маркетинговий підхід. *Ефективна економіка*. 2018. № 10. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/10_2018/12.pdf.
8. Варченко І. Реформи в Грузії 2004-2012 років: уроки для України. *LB.ua*. URL: https://lb.ua/blog/ivan_varchenko/283375_reformi_gruzii_20042012_rokiv.html/.
9. Васильченко Г. Успішний досвід післявоєнного відновлення: на що варто орієнтуватися Україні? *New voice*. URL: <https://nv.ua/ukr/opinion/viyna-v-ukrajini-yak-vidbuduvati-ukrajinu-pislya-viyni-zahidna-nimechchina-ostanni-novini-50250055.html>.
10. Війна та регіони України: як змінюється привабливість для підприємців. *Бізнес*. URL: <https://business.diia.gov.ua/cases/novini/vijna-ta-regioni-ukraini-ak-zminuetsja-privablivist-dla-pidpriemciv>.
11. Горбулін В. (ред.) *Світова гібридна війна: український фронт*. Харків: Фоліо. 2017. 496 с.
12. Гриценко А. Інституційна архітектура: предмет, основні закони, методологія. *Наукові праці ДонНТУ. Серія: економічна*. Вип. 103-1. С 31-37. URL: <https://ea.donntu.edu.ua/bitstream/123456789/1114/1/Институциональная%20>

архитектура%20предмет%20основные%20законы%20методология.pdf.

13. Гужва І., Іванов Є. Яких російських товарів позбулися західні ринки. *Дзеркало тижня*. URL: <https://zn.ua/ukr/macrolevel/jakikh-rosijskikh-tovariv-pozbulisja-zakhidni-rinki.html>.

14. Дацишин М. Як відновити місцеве самоврядування від наслідків війни? *Українська правда*. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2022/08/5/7362004>).

15. Дворська І. Туристична галузь після війни: чи можлива реанімація та антикризове управління? *LIGA.net*. URL: <https://blog.liga.net/user/idvorskaya/article/44952>.

16. Дейнека Т. Виклики, суперечності та ризики сучасної глобальної економіки. *Проблеми економіки*. 2017. № 2. С. 19-25. URL: <https://search.proquest.com/openview/61d310a4c66d7534c8906b2e9658f7d9/1?pq-origsite=gscholar&cbl=2048964>).

17. Длігач А. Ukraine Recovery Conference: трикутник відновлення. *Дзеркало тижня*. URL: <https://zn.ua/ukr/macrolevel/ukraine-recovery-conference-trikutnik-vidnovlennja.html>.

18. Дмитрук І. Релігія Джона Фрума або культ – карго. URL: <https://tureligious.com.ua/relihiya-dzhona-fruma-abo-kult-karho/>.

19. Драннік А. Перехід на воєнні рейки. Чи потрібна Україні милітаризована економіка. *Український інститут майбутнього*. URL: <https://uifuture.org/publications/perehid-na-voyenni-rejky-chy-potribna-ukrayini-militaryzovana-ekonomika/>.

20. Дяченко С. Як нам відбудувати Україну. Успішні світові кейси повоєнного відновлення. *Укрінформ*. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3493522-ak-nam-vidbuduvati-ukrainu-uspisni-svitovi-kejsi-povoennogo-vidnovlenna.html>.

21. *Економіка України під час війни: оперативна оцінка, квітень 2022*. Аналітична записка. К.: Центр економічної стратегії, 2022.

22. Заславская Т. *Современное российское общество: социальный механизм трансформации*. М.: Дело, 2004. 400 с.

23. Зінченко В. Інституціалізація місцевого народовладдя і перспективи реформ системи самоврядування. *Розвиток громадянського суспільства в Україні: минуле, сучасність, перспективи*: монографія. Заг. ред.: О. Руденко, С. Штурхецький. Острог: ІГСУ, Видавництво Національного університету «Острозька академія», 2014. 328 с. С. 157-182.

24. Іваницька О. Іспанська модель повоєнної відбудови: вірогідний сценарій для України. *Публічна політика і державне управління*. Зб. матеріалів конф. Донецький національний університет імені Василя Стуса, 2024. С. 203-209. URL: <https://jppasa.donnu.edu.ua/article/view/15753>.

25. Іванов С. Економічне відновлення і розвиток країн після збройних конфліктів та воєн: невтрачені можливості для України. *Економіка України*. 2019. № 1 (686). С. 75-89. URL: <https://nasu-periodicals.org.ua/index.php/economyukr/article/view/2019-01-6/2019-01-6>.
26. Індекс інфляції в Україні за 5 років: прогнози на 2024 рік та способи заощадити. *ТСН*. URL: <https://tsn.ua/groshi/indeks-inflyaciyi-v-ukrayini-za-5-rokiv-prognozi-na-2024-rik-ta-sposobi-zaoschaditi-2613549.html>.
27. Карго культ. URL: [https://www.maxzosim.com/kargo-kult/#:~:text=Карго-культ%20\(від%20англ.,об'єктом%20копіювання%2C%20результати](https://www.maxzosim.com/kargo-kult/#:~:text=Карго-культ%20(від%20англ.,об'єктом%20копіювання%2C%20результати).
28. Колесник Г. Особливості стратегічного планування постраждалих громад Миколаївщини та Херсонщини. *Гурт*. URL: <https://gurt.org.ua/news/informator/96519>.
29. Кошелюк М. З розробки стратегії все тільки починається. *Децентралізація*. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13243>.
30. Куропась І. Євроінтеграція: регіональні виклики. *Громадський простір*. URL: <https://www.prostir.ua/?library=evrointehratsiya-rehionalni-vyklyky/>
31. Левада Ю. Иллюзия устойчивости. *Первое сентября*. 2003. 25.01.
32. Линдюк А. Маркетинг територіальних громад як інструмент їх розвитку. *Інтелект XXI*. 2021. № 5. С. 77-80. URL: http://www.intellect21.nuft.org.ua/journal/2021/2021_5/18.pdf.
33. МакФарлейн Н. Постреволюційна Грузія на межі? *Критика*. URL: <https://krytyka.com/ua/articles/postrevolyutsiyana-hruziya-na-mezhi>.
34. Манохина Н. Феномен інституціонального вакуума: сутність, причини виникнення і діагностика. *Психологія і економіка*. 2008. Т. 1. № 1-2. С. 140-145.
35. Мартинюк В. США і Україна: що очікувати від республіканців? URL: <http://www.ucipr.org.ua/ua/med-a/research-updates/ssha-ukra-na-scho-och-kuvati-v-d-respubl-kanc-v>.
36. Матяж С. Європейський досвід розвитку та функціонування інститутів громадянського суспільства. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»*. Сер.: Політологія. 2014. Т. 230, Вип. 218. С. 28-31. URL: <https://mk-eu.at.ua/material/naukpratsi/matjaz.pdf/>.
37. Мережі та партнерства громадянського суспільства: яка користь? *Європейський простір*. URL: <https://euprostir.org.ua/stories/140618/>
38. Миколаєць А. Механізм міжсекторного соціального партнерства в системі публічного управління. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/1_2019/23.pdf.

39. Міжсекторне партнерство, як ключ до розвитку громад. *Нова енергія*. URL: <https://nova-energiya.org/mizhsektorne-partnerstvo-yak-klyuch-do-rozvitku-gromad-pidsumki-seminaru/>.

40. Напрямки інтернет-маркетингу: базові стратегії для успішного просування в онлайн-світі. *Тернополяни*. URL: <https://ternopoliany.te.ua/biznes-ta-finansy/83560-napryamki-internet-marketingu-bazovi-strategiyi-dlya-uspishnogo-prosuvannya-v-onlain-sviti>.

41. Нечипоренко М. Відродження після війни. Світовий досвід економічного успіху для України. *The Page*. URL: <https://thepage.ua/ua/news/yaki-varianti-vidnovlennya-ukrayini-ye-u-povoyennij-chas>.

42. Оленковська Л. Шляхи становлення міжсекторного партнерства на місцевому рівні в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2013. № 10. С. 168-171.

43. Орелья Мартінес Х. Іспанія Франко. *Збруч*. URL: <https://zbruc.eu/node/37187>.

44. Орехова О. Країна гостинності: як Грузії вдалося стати привабливою для туризму. *РБК-Україна*. URL: <https://travel.rbc.ua/ukr/show/neizvestnyh-lokatsiy-mekke-turizma-gruziya-1615369254.html>.

45. Павлюк К., Іголкин І. Особливості соціоструктурних взаємодій громадянського суспільства і держави в країнах західної Європи. *Зб. наук. праць Національного університету державної податкової служби України*. Вип. 1. Ірпінь, 2011. С. 418-428.

46. *Партнерство задля нарощування потенціалу: посібник для активістів неурядових організацій* / О. Березюк, Т. Воронцова, О. Єжова та ін. К.: Здоров'я через освіту, 2014. URL: http://autta.org.ua/files/files/ЄС_Партнерство.pdf.

47. Перепелюка О. Узагальнення світового досвіду щодо використання інструментів позиціонування територіальних громад. *Бізнес Інформ*. 2020. № 1. URL: https://www.business-inform.net/export_pdf/business-inform-2020-1_0-pages-36_41.pdf.

48. Петренко Е. Як та чим живуть громади у Грузії. *Мережа правового розвитку*. URL: <https://ldn.org.ua/event/ak-ta-cim-zivut-gromadi-u-gruzii/>.

49. Петрик О. Як зберегти українську державу. *Дзеркало тижня*. URL: <https://zn.ua/ukr/macrolevel/jak-zberehti-ukrajinsku-derzhavu.html>.

50. Петросян Д. Институциональные патологии национальной экономики. *Аудит и финансовый анализ*. 2007. № 2. С. 372-391.

51. Підоричева І. Ключові завдання повоєнного відновлення України. *Дзеркало тижня*. URL: <https://zn.ua/ukr/macrolevel/kljuchovi-zavdannja-povojennoho-vidnovlennja-ukrajini.html>.

52. Післявоєнна відбудова громад має сприяти поверненню жителів – діалог U-LEAD. *Укрінформ*. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/3538771-pislavoenna-vidbudova-gromad-mae-spriati-povernennu-ziteliv-dialog-ulead.html>.

53. Полтерович В. Институциональные ловушки и экономические реформы. *Экономика и математические методы*. 1999. Т. 35. Вип. 2. С. 1-37.

54. Полтерович В. Институциональные ловушки – результат неверной стратегии реформ. *Вопросы экономики*. 2009. № 6. С. 4-22.

55. Проскура В., Зарічна О., Кашин А. Проектний підхід до управління територіальними громадами в умовах викликів війни. *Сталий розвиток економіки*. 2024. № 2. С. 23-30. URL: <https://economdevelopment.in.ua/index.php/journal/article/view/931>.

56. Реун А. Податково-митна реформа 2.0. *Дзеркало тижня*. URL: <https://zn.ua/ukr/business/podatково-mitna-reforma-20.html>.

57. Річна інфляція в Україні прискорилася до 11,2% – Держстат. *Укрінформ*. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3936434-ricna-inflacia-v-ukraini-priskorilasa-do-112-derzstat.html>.

58. Росія руйнує економіку України. *Zahid.Net*. URL: https://zahid.net/rosiya_ruynuye_ekonomiku_ukrayini_n1543279#:~:text=Скілки%20Україна%20втрачає%20від%20війни&text=Згідно%20із%20цими%20оцінками%20%20прямі,млрд%20лише%20через%20анексію%20Криму.

59. Савісько М., Гацко В. *Проектний менеджмент на рівні територіальних громад: проблеми та можливі рішення: аналітична записка*. К.: Київська школа економіки, 2023. 17 с. URL: <https://kse.ua/wp-content/uploads/2023/09/Zapiska.-Proektnii--menedzhment-v-gromadah.pdf>.

60. Седлачек Т. *Економіка добра і зла. Слідами людський пошуків: від Гільгамеша до фінансової кризи*. Львів: Видавництво Старого Лева. 520 с.

61. Семенюк І., Іванченко Г., Веслова Я. Стратегічний розвиток громад в умовах подолання воєнних викликів: проектний підхід. *Економіка та суспільство*. 2023. Вип. 55. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/2823/2743>.

62. Сенча С. Аналіз можливості адаптації досвіду зарубіжних країн для стимулювання розвитку громадянського суспільства в Україні. *Право та державне управління*. 2020. № 1. Т. 2. С. 170-177. URL: http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/_1_2020/tom_2/28.pdf

63. Сімонова Л. Інвестиції: на потреби війни мають працювати мініпідприємства, розосереджені по всій країні й підтримані коштами приватних інвесторів. *Дзеркало тижня*. URL: <https://zn.ua/ukr/macrolevel/investitsiji-na-potrebi-vijni-majut-pratsjuvati-minipidprijemstva-rozoseredzeni-po-vsij-krajini-j-pidtrimani-koshtami-privatnikh-investoriv.html>.

64. Соціальна ринкова економіка: основні орієнтири для України. К.: Представництво Фонду ім. Конрада Аденауера в Україні. 2003. URL: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=fd09040-c287-9b41-fb80-f1d8620ab725&groupId=252038.

65. Сухарев М. Социальные антиинституты. Экономическая социология. 2004. Т. 5. № 5. С. 63-73.

66. Тейзе Є. Соціальна ринкова економіка – символу повоєнної ФРН 60 років. *DW*. URL: <https://www.dw.com/uk/соціальна-ринкова-економіка-символу-повоєнної-фрн-60-років/a-3407680>.

67. Ткач А. Інституційна парадигма третього сектору. *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*. 2009. Zeszyt 14. С. 144-153. URL: www.ur.edu.pl/pliki/Zeszyt14/11.pdf.

68. Ткачук А, Третяк Ю. Про відновлення та регіональний розвиток після війни. *Інститут громадянського суспільства*. URL: <https://www.csi.org.ua/news/pro-vidnovlennya-ta-regionalnyj-rozvytok-pislyavijny/>.

69. Успішний досвід Хорватії стане в нагоді для повоєнної трансформації України. *Офіційний вебпортал парламенту України*. URL: <https://www.rada.gov.ua/news/Novyny/255579.html>.

70. Хіноцька Н. Як і довкола чого мережується громадянське суспільство України. *Громадський простір*. URL: <https://www.prostir.ua/?focus=yak-i-dovkola-choho-merezhujetsya-hromadyanske-suspilstvo-ukrajiny/>.

71. Чумаков Д. Проблема розвитку громадянського суспільства в Україні в контексті його взаємодії з інститутом держави. *Грані*. 2014. № 6. С. 131-135. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Grani_2014_6_25.

72. Шарий Г. Як невійськовим шляхом посилити обороноздатність України. *Урядовий кур'єр*. URL: <https://ukurier.gov.ua/uk/articles/yak-nevijskovim-shlyahom-posiliti-oboronozdarnist-/>.

73. Швець Т., Плотнікова М., Присяжнюк О., Костюк Л. Адміністративно-інноваційні підходи формування соціального та підприємницького капіталу в умовах децентралізації. *Agricultural and Resource Economics*. 2021. Vol. 7. №. 1. С. 232-259.

74. Юрків В. Який польський досвід був корисним українським об'єднанням громадам. *Український кризовий медіа-центр*. URL: <https://decentralization.uacrisis.org/studypoland>.

Монографія

В. Борщевський, М. Чех, О. Василиця

УПРАВЛІННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИМИ ГРОМАДАМИ В УМОВАХ
ІНСТИТУЦІЙНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ: УКРАЇНСЬКИЙ КОНТЕКСТ

Комп'ютерне макетування: П. С. Попадюк

© Борщевський В., Чех М., Василиця О., 2025

© УКУ, 2025

© ДУ «ІРД НАНУ», 2025

Підп. до друку 14.02.2025. Формат 64х84/16.

Офс. друк. Ум.-друк. арк. 5,2.

Оригінал-макет виготовлено в ДУ «Інститут регіональних досліджень
імені М. І. Долішнього НАН України».

79026, Львів, вул. Козельницька, 4.