

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
НАЦІОНАЛЬНИЙ ЛІСОТЕХНІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ УКРАЇНИ**

**Навчально-науковий інститут суспільних наук, адміністрування та права  
Кафедра публічного управління та адміністрування**

**На правах рукопису**

**Франків Галина Петрівна**

**УПРАВЛІННЯ СПРОМОЖНІСТЮ  
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ВІЙНИ:  
СТРАТЕГІЧНІ ПРІОРИТЕТИ СТАЛОГО РОЗВИТКУ  
ТА БАГАТОРІВНЕВОГО УПРАВЛІННЯ.**

**спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»**

**група ПУАз-61м**

**Робота на здобуття кваліфікації  
магістра публічного управління та адміністрування**

**Науковий керівник**  
д.держ.упр, професор  
Сушинський Олександр Іванович  
професор кафедри публічного  
управління та адміністрування  
НЛТУ України

**Львів – 2025**

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
НАЦІОНАЛЬНИЙ ЛІСОТЕХНІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ УКРАЇНИ**

**Навчально-науковий інститут суспільних наук, адміністрування та права**

**Кафедра публічного управління та адміністрування**

**Frankiv Halyna**

**Управління спроможністю територіальних громад в умовах війни:  
стратегічні пріоритети сталого розвитку та багаторівневого управління**

**Capacity Management of Territorial Communities Under Wartime Conditions:  
Strategic Priorities for Sustainable Development and Multi-Level Governance**

**The thesis for Degree of Master in Public Administration**

Автор роботи

Франків Г.П.

\_\_\_\_\_

підпис

Науковий керівник

Сушинський О.І.

\_\_\_\_\_

підпис

**«До захисту допускаю»**

Завідувач кафедри

Калашник Н.С.

\_\_\_\_\_

підпис

## АНОТАЦІЯ

**Франків Г.П. Управління спроможністю територіальних громад в умовах війни: стратегічні пріоритети сталого розвитку та багаторівневого управління – Рукопис.**

Робота на здобуття ступеня магістра за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування». – Національний лісотехнічний університет України – Львів, 2025.

У роботі досліджено теоретичні і практичні аспекти забезпечення спроможності територіальних громад в умовах війни та визначено їх роль у досягненні сталого розвитку в кризових суспільно-економічних обставинах. На основі системного аналізу узагальнено наукові підходи до трактування категорій «спроможність територіальної громади» та «сталий розвиток», що дозволило уточнити їх змістове наповнення та визначити ключові компоненти, які впливають на здатність громад ефективно функціонувати в умовах підвищених ризиків і ресурсних обмежень.

Здійснено оцінку сучасного стану функціонування територіальних громад у період повномасштабної війни, що дало змогу з'ясувати рівень їх адаптивності, стійкості та інституційної зрілості. Встановлено, що воєнні події спричинили значні зміни у сфері управління, фінансів, кадрового забезпечення, соціальної політики та розвитку інфраструктури. Виокремлено комплекс ключових викликів, серед яких: нестабільність фінансових надходжень, руйнування матеріально-технічної бази, зростання соціального навантаження, зниження економічної активності та зростання безпекових загроз.

У дослідженні проаналізовано сучасні управлінські механізми, що застосовуються громадами для забезпечення стійкого функціонування в кризових умовах. Особливу увагу приділено стратегічному плануванню, програмно-цільовому підходу, розвитку партнерств, залученню зовнішніх ресурсів, необхідності цифровізації управління. Оцінено їх ефективність та

визначено чинники, що обмежують потенціал їх застосування на місцевому рівні.

На основі проведеного аналізу сформульовано стратегічні напрями підсилення спроможності територіальних громад, спрямовані на забезпечення сталого розвитку навіть за умов тривалих кризових викликів. До них віднесено розбудову інституційної та фінансової стійкості, модернізацію критичної інфраструктури, диверсифікацію економічної бази, посилення безпекових компонентів та розширення співпраці держави, бізнесу та громадськості.

**Ключові слова:** територіальні громади, сталий розвиток, управління, війна, спроможність територіальних громад, стратегічне планування.

## ABSTRACT

### **Frankiv H. Capacity Management of Territorial Communities Under Wartime Conditions: Strategic Priorities for Sustainable Development and Multi-Level Governance – Manuscript.**

Thesis for earning Master’s Degree in the speciality “Public Management and Administration”. - Ukrainian National Forestry University –Lviv, 2025.

The diploma thesis addresses a relevant scientific problem concerning the theoretical and practical examination of the capacity of territorial communities under wartime conditions and the identification of their role in achieving sustainable development within a crisis-driven socio-economic environment. Based on a systemic analysis, the research generalizes scientific approaches to interpreting the categories of “territorial community capacity” and “sustainable development,” which makes it possible to clarify their conceptual content and determine the key components influencing the ability of communities to function effectively under conditions of heightened risks and resource constraints.

The study provides an assessment of the current state of territorial communities during the period of full-scale war, enabling the identification of their levels of adaptability, resilience, and institutional maturity. The findings show that wartime realities have substantially transformed governance practices, financial stability, human resource provision, social policy implementation, and infrastructure development. A set of critical challenges has been identified, including financial instability, destruction of material and technical assets, increasing social burden, reduced economic activity, and escalating security threats.

The thesis analyzes contemporary management mechanisms applied by communities to ensure stable functioning under crisis conditions. Special attention is given to strategic planning, program-targeted management, partnership development, attraction of external resources, and the need for digitalization of administrative

processes. Their effectiveness is evaluated, and the factors limiting their applicability at the local level are identified.

The thesis formulates strategic directions for strengthening the capacity of territorial communities, aimed at ensuring sustainable development under prolonged crisis conditions. These directions include the enhancement of institutional and financial resilience, the modernization of critical infrastructure, the diversification of the economic base, the strengthening of security-related components, and the expansion of cooperation among the state, the business sector, and civil society.

**Keywords:** territorial communities, sustainable development, management, war, community capacity, strategic planning.

**Translator: Senior Lecturer at the Department of  
Public Management and Administration  
Ukrainian National Forestry University  
“Translation is accurate and correct”  
phone number +38 (050) 317-33-61  
or by email: olefirenko@nltu.edu.ua**

**Olha Olefirenko**

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	7
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ТА МЕТОДИЧНІ ОСНОВИ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД.....	10
1.1 Підходи до визначення сутності спроможних територіальних громад в .....	10
1.2. Державне регулювання сталого розвитку територіальних громад .....	15
1.3. Концепція розвитку територіальної громади в умовах війни .....	22
РОЗДІЛ 2. УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСАМИ ВІДНОВЛЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИМИ ГРОМАДАМИ В УМОВАХ ВІЙНИ.....	27
2.1. Виклики державної політики підтримки сталого розвитку територіальних громад в Україні .....	27
2.2. Стратегічне планування розвитку територіальних громад в умовах війни .....	36
2.3. Ключові напрямки посилення спроможності територіальних громад.....	41
ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ.....	49
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	53

## ВСТУП

**Актуальність теми.** Перед Україною сьогодні постають ключові завдання, серед яких відбудова критичної інфраструктури, забезпечення безпеки енергооб'єктів і стабільного постачання електроенергії споживачам, а також прискорена імплементація законодавства ЄС щодо змін клімату та адаптації до них. Важливо, щоб виконання цих завдань здійснювалося на засадах сталого розвитку. Територіальні громади, які виступають базовою ланкою системи місцевого самоврядування, виконують ключову функцію у забезпеченні якості життя населення, підвищенні конкурентоспроможності регіонів, ефективному використанні місцевих ресурсів та створенні інклюзивного простору.

У сучасних умовах трансформації державного управління, процесу децентралізації та курсу на євроінтеграцію особливо актуальною стає проблема формування ефективної державної політики підтримки сталого розвитку територіальних громад. Водночас, у контексті політичної та економічної нестабільності, збройної агресії, високого навантаження на місцеві бюджети та поглиблення соціально-економічних дисбалансів, реалізація принципів сталого розвитку в громадах стикається з низкою суттєвих викликів. Проблематика ефективного державного втручання у процеси розвитку громад потребує глибокого наукового аналізу, оскільки лише на основі системного підходу можливо розробити довгострокові політики, які враховують як національні пріоритети, так і локальні потреби. На практиці спостерігається фрагментарність нормативно-правового регулювання, нерівномірність фінансового забезпечення, недостатній рівень координації між центральними та місцевими органами влади, а також відсутність ефективних механізмів моніторингу реалізації програм підтримки громад. Актуальність теми обумовлена необхідністю формування комплексної, збалансованої та ефективної політики, здатної сприяти відновленню економіки, підвищенню стійкості громад до зовнішніх ризиків,

посиленню соціальної згуртованості та реалізації Цілей сталого розвитку ООН на місцевому рівні.

**Об'єктом дослідження** є система управління спроможністю територіальних громад в умовах війни.

**Предметом дослідження** є процеси управління спроможністю територіальних громад в умовах війни: стратегічні пріоритети сталого розвитку та багаторівневого управління.

**Мета роботи** – дослідити сучасний стан функціонування територіальних громад в умовах війни в напрямках досягнення сталого розвитку та підсилення управлінських аспектів забезпечення спроможності територіальних громад. Для досягнення зазначеної мети необхідно вирішити наступні завдання:

- проаналізувати теоретичні підходи до поняття спроможності та сталого розвитку територіальних громад.
- оцінити сучасний стан функціонування територіальних громад в умовах війни.
- визначити ключові виклики та проблеми, що впливають на спроможність громад у воєнний період.
- дослідити наявні управлінські механізми та інструменти забезпечення сталого розвитку громад у кризових умовах.
- сформулювати стратегічні напрями щодо посилення спроможності територіальних громад для досягнення сталого розвитку в умовах війни.

**Методи дослідження.** В роботі використано метод аналізу документів та метод спостереження для розгляду інформації отриманої з офіційних документів Верховної Ради України, Кабінету міністрів України, органів місцевого самоврядування, матеріалів та стратегічних документів. Також було використано діалектичний метод для проведення оцінки розширення можливостей органів місцевого самоврядування і громад за допомогою стратегічних документів. Використано системний підхід для розгляду процесу управління територіями на засадах сталого розвитку.

**Практичне значення одержаних результатів.** Основні положення й висновки магістерської роботи можуть використовуватися у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, розробці стратегій та планів розвитку об'єднаних територіальних громад, а застосовуватися у процесі вивчення правових дисциплін у вищих навчальних закладах та при підготовці самостійних і практичних робіт.

**Структура роботи.** Робота складається зі вступу, двох розділів, шести підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг магістерської роботи – 59 сторінок, з них основного тексту – 44 сторінок. Перелік інформаційних джерел включає 65 найменувань, з них 7 іноземною мовою.

**РОЗДІЛ 1**  
**РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ТА МЕТОДИЧНІ ОСНОВИ РОЗВИТКУ**  
**ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

**1.1. Підходи до визначення сутності спроможних територіальних громад**

Сучасні зміни в державному управлінні, пов'язані з процесом децентралізації, зумовили появу дефініції «об'єднана територіальна громада». Об'єднана територіальна громада (ОТГ, об'єднана громада) – це адміністративно-територіальна одиниця, утворена відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [30]. Чинне законодавство трактує територіальну громаду як жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр. Узагальнення теоретичних підходів до сутності поняття дає змогу ідентифікувати територіальну громаду за такими ознаками: територіальна єдність, спільність інтересів, соціальна взаємодія у вирішенні проблемних питань, самоідентифікація кожного члена з громадою. Науковці зазначають, що місцева економіка, соціально-демографічні показники села, місцеві організації, природні ресурси та інституції життєво важливі для формування громади [26, С. 32–33.]. На нашу думку, територіальна громада – це своєрідна соціально-економічна система, складові якої є комплексно взаємопов'язаними, знаходяться на значній території, а також витрачають досить багато ресурсів з метою забезпечення власного розвитку. Тобто, територіальна громада виступає саморегулюючою соціальною основою, сталий розвиток якого лежить в основі формування громадянського суспільства. В Україні з 2014 року відбувається реформа місцевого самоврядування, спрямована на створення спроможних територіальних громад. Новостворені територіальні громади вийшли на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом та отримали нові повноваження, пов'язані із плануванням розвитку громади та формуванням бюджету; стимулюванням економічного розвитку та залученням інвестицій; управлінням земельними ресурсами; розвитком місцевої інфраструктури; наданням житлово-комунальних послуг; організацією пасажирських перевезень на території громади; громадської безпеки та пожежної охорони; наданням соціальних та адміністративних послуг; первинної медичної допомоги; освіти та

культури. Водночас вже зараз можемо говорити, що частина створених територіальних громад не спроможна виконувати покладені на них функції з огляду на брак фінансового та людського ресурсу, що практично унеможливило надання суспільних послуг їх мешканцям у необхідних обсягах та відповідної якості. А інша частина новостворених громад (в тому числі економічно потужних) сконцентрувалась виключно на отриманні додаткового бюджетного фінансування. При цьому дуже часто поза їх увагою залишається питання ефективного використання ендогенного потенціалу, стимулювання місцевого економічного розвитку та нарощення соціального капіталу громад (на що і була спрямована реформа). Визначальною ідеєю та критеріальною умовою досягнення соціально-економічного ефекту від реалізації реформи місцевого самоврядування в Україні є активізація процесів розвитку на базовому рівні – територіальних громад – з опорою на їх власний людський, підприємницький, управлінський, природньо-ресурсний, фінансово-економічний потенціал. Повномасштабна війна, розгорнута росією після 24 лютого, суттєво відкоригувала пріоритети розвитку територіальних громад в Україні, перенісши їх в бік безпеки та виживання, та одночасно довела значно вищу спроможність та стійкість тих громад, які володіють розвинутим управлінським, людським, фінансово-економічним капіталом. Тому, в сучасних умовах воєнного стану та повоєнного відновлення розвиток територіальних громад прямо залежить від: 1) здатності територіальних громад ідентифікувати активи їх розвитку; 2) задіяння (поряд з активами, які знаходяться в управлінні територіальними громадами) активів підприємницького сектора, домогосподарств та організацій громадянського суспільства до процесів розвитку громади; 3) капіталізації активів територіальних громад на засадах досягнення стійкості в умовах сучасних викликів; 4) імплементації безпекового підходу систему забезпечення життєдіяльності та розвитку територіальних громад. Означене акцентує увагу на проблематиці ідентифікації та управління активами територіальних громад у контексті домінування їх власного фінансово-економічного потенціалу як

основи фінансування потреб членів та забезпечення 5 економічного зростання, що зобов'язує до оновлення концептуальних основ управління активами територіальних громад [4].

Визначення сутності територіальної громади має вагоме значення в процесі виявлення, виокремлення, розробки та відбору ефективних інструментів управління активами територіальних громад. Територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [39]. Так, територіальну громад розглядаємо як: · соціум (спільність людей, що живуть на певній території). Висувається на перший план відтворення соціального життя (населення і трудових ресурсів, освіти, охорони здоров'я, культури, навколишнього середовища та ін.) [52, С. 163-169]. Цей підхід охоплює культурні, освітні, медичні, соціально-психологічні, політичні та інші аспекти життя соціуму, синтезу яких регіональна наука від самого початку приділяла неабияку увагу; · суб'єкт власності (комунальної). Територіальні громади стають учасниками конкурентної боротьби, маючи ресурсний потенціал для саморозвитку. Розширення економічної самостійності територіальних громад (через передачу економічних прав від «центру») є одним з основних напрямів сучасних реформ; · суб'єкт місцевого самоврядування. Передбачає гарантоване державою право жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України; · підсистему держави, що акумулює все більше функцій і фінансових ресурсів, котрі раніше належали «центру» в результаті формування та реалізації цілей, заходів, засобів та узгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб для забезпечення високого рівня якості життя людей на всій території України з урахуванням природних, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей регіонів, їхньої етнічної і культурної самобутності; суб'єкт транскордонного співробітництва [41]. В період воєнного

стану в Україні вважаємо за доцільне розглядати перш за все територіальну громаду як підсистему держави. Важливо звернути увагу на те, що в умовах воєнного стану суттєво змінюються законодавчі підвалини функціонування територіальних громад в Україні, тому практично не існує універсального набору правил управління активами територіальної громади, які б підходили для всіх громад і типів активів. Тим паче близько 270 територіальних громад розташовані в районах проведення воєнних (бойових) дій, або які перебувають в тимчасовій окупації, оточенні (блокуванні) [28].

Спроможною територіальною громадою є така громада, в якій місцеві джерела наповнення бюджету, інфраструктурні та кадрові ресурси є достатніми для вирішення її органами місцевого самоврядування питань місцевого значення, передбачених законодавством, в інтересах жителів громади. За Європейською хартією місцевого самоврядування, яка є частиною законодавства України, місцеве самоврядування – це «право і спроможність органів місцевого самоврядування ... здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення» [10; 40; 14 С. 37–42.]. На сьогодні переважна більшість територіальних громад України, маючи право вирішувати питання місцевого значення, неспроможна їх виконувати через брак власних коштів, занепад або відсутність інфраструктури (необхідних будівель, споруд, доріг тощо), а також брак кадрів відповідної кваліфікації. Тому значна частина питань місцевого значення не вирішується належним чином – не утримуються приміщення шкіл і лікарень та інші будівлі комунальної власності, не забезпечується благоустрій території, нічне освітлення вулиць тощо. Метою реформи місцевого самоврядування є, передусім, забезпечення його спроможності самостійно, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питання місцевого значення. Йдеться про наділення територіальних громад більшими ресурсами та про мобілізацію їхніх внутрішніх резервів. Перш за все мова йде про зарахування до їхніх бюджетів 60% податку на доходи громадян. З додаткових ресурсів у ході реформи місцеві ради отримують власний земельний податок, ставки якого на своїй території кожна рада встановлюватиме самостійно. При цьому до юрисдикції кожної ради передаються всі землі відповідної громади, в тому числі й за межами населених пунктів. Також запроваджується обов'язковий у країнах зі спроможним місцевим самоврядуванням місцевий податок на нерухоме майно. Рішення про його запровадження та про його ставки кожна місцева рада теж приймає самостійно. Громада отримує також 5% від продажу пального на АЗС, алкогольних та тютюнових виробів. Крім того, за бюджетами місцевого

самоврядування залишаться 100% єдиного податку та інші місцеві податки і збори. Однак навіть наділення цими ресурсами переважної більшості наявних дрібних територіальних громад їхньої спроможності не забезпечить. Надмірна частина ресурсів у таких громадах і далі витратиметься на утримання управлінського апарату, а для реалізації серйозних проектів місцевого розвитку коштів не а для реалізації серйозних проектів місцевого розвитку коштів не вистачає. Тому реформа місцевого самоврядування, враховуючи позитивний як європейський, так і власний історичний досвід, передбачає об'єднання (укрупнення) територіальних громад [16].

У спроможних територіальних громадах органи місцевого самоврядування мають забезпечити надання громадянам усіх необхідних публічних послуг. При цьому за кошти платників податків утримується одна рада, один голова, один виконком, а не декілька – що збереже кошти для реальних справ [3]. З більшої території до місцевого бюджету можна зібрати значно більші податкові обсяги. Це дозволить місцевим радам об'єднаних громад вже в найближчому майбутньому забезпечити додатковими робочими місцями їх жителів та значно покращити стан населених пунктів, а значить, і якість життя громадян. Однак укрупнення території громад не може бути довільним, воно має свої логічні межі. Відстань від центру громади до її найдалшого населеного пункту має бути такою, щоб у екстрених випадках її не довше ніж за 30 хвилин могли подолати пожежна команда, швидка допомога, поліцейський патруль. Допомога, надана через більший проміжок часу, різко втрачає ефективність. До центрів спроможних громад (тобто ближче до громадян, що живуть поза райцентрами) мають бути перенесені з районних центрів місця надання низки важливих послуг – адміністративних, соціальної допомоги через територіальні центри, пожежні, правоохоронні, санітарно-епідеміологічної служби тощо. У разі нестачі приміщень, інших елементів інфраструктури для надання всіх необхідних послуг громадам надаватиметься допомога міжнародних донорських організацій так і з державного бюджету на їх придбання чи побудову.

## 1.2. Державне регулювання сталого розвитку територіальних громад

Теорія і практика сталого розвитку суспільства як на глобальному, так і на національному, регіональному чи місцевому рівнях є віддзеркаленням об'єктивної потреби переорієнтації економічного, усього суспільного розвитку з урахуванням нагальної вимоги збереження природного та людського потенціалу для нинішнього та прийдешніх поколінь [13]. Забезпечення сталого розвитку територіальних громад, що передбачає невинищувальне природокористування на користь соціальному благополуччю нинішніх та майбутніх поколінь, зорієнтованих на посилення економічної спроможності господарських комплексів, здобула за останні роки стрімкого розвитку. За минулі десятиріччя інституціями ООН було розроблено і проголошено ряд концепцій глобального розвитку, спрямованих на подолання системної кризи соціо-еколого-економічної кризи у її глобальному вимірі [62]. Основні ініціативи світових країн-лідерів щодо забезпечення сталості в розвитку належать органам місцевого самоврядування, як найбільш ефективним органам управління справами місцевого значення [1]. Теорія сталого розвитку «sustainable development» має глибоке коріння, вона змінювалася і сьогодні відображена у найважливіших міжнародних документах і деклараціях. У них визначено пріоритетні напрямки майбутнього світового розвитку, що базуються на сталому балансі між складовими глобальної еколого-соціально-економічної системи. Термін «sustainable development» тлумачиться як покращення якості життя людей за умови збереження сталості підтримувальних екосистем [64]. За міжнародним стандартом ISO 26000:2010, сталий розвиток – це такий, що задовольняє потреби сучасності, не ставлячи при цьому під загрозу можливість наступних поколінь задовольняти свої потреби. Сталий розвиток – це керований розвиток. Основою його керованості є системний підхід і сучасні інформаційні технології, які дозволяють швидко моделювати різні варіанти напрямків розвитку, з високою

точністю прогнозувати їх результати та вибрати найбільш оптимальний. Проте забезпечення справжньої сталості позитивних суспільних тенденцій, стійкості економічного зростання та розвитку неможливо без досягнення суспільного консенсусу довкола основоположних складових організаційно-економічного механізму, що забезпечуватиме легітимність і дієвість державної політики. Такий консенсус можливо сформувати лише в разі практичного нарощення потенціалу, передусім економічного, на рівні територіальних громад, становлення останніх як дієздатних суб'єктів реалізації політики соціально-економічного розвитку, інструментів максимально ефективного використання потенціалів територій, з яких, власне, і складається національний потенціал розвитку. Сталий розвиток передбачає інтегрування цілей високої якості життя, здоров'я та добробуту з соціальною справедливістю, забезпеченням здатності планети підтримувати життя в усьому його розмаїтті. Ці соціальні, економічні та екологічні цілі є взаємозалежними та такими, що взаємно підтримуються [13]. Особливої уваги набувають наукові аспекти формування категорії сталого розвитку об'єднаних територіальних громад. Поняття «сталий розвиток територіальних громад» визначається змістом окремих його складових: «сталий» (у значеннях «незмінний», «безперервний», «тривалий») та «розвиток» (процес переходу чогось з одного стану в інший, досконаліший). Виходячи із вищезазначеного, під сталим розвитком територіальних громад розуміють безперервний і тривалий процес кількісних та якісних змін у задоволенні потреб територіальних громад. В умовах завершення процесу децентралізації територіальні громади перетворились із об'єкта управління на суб'єкт управління і за цих умов мають можливість самостійно забезпечувати свою спроможність. Місцеві органи управління отримали можливості та мотив для належного виконання як власних, так і делегованих повноважень. Вперше в своїй новітній історії територіальні громади несуть відповідальність за економічний розвиток території, місцеву соціальну сферу та збереження навколишнього середовища.

Процес децентралізації передбачає передачу місцевим органам влади більше фінансових ресурсів та повноважень. При тому більше ресурсів, ширші повноваження вимагають ширшого розуміння не тільки загальнодержавних, але і глобальних процесів. У цьому контексті особливо важливим є приєднання України, як і інших членів ООН, до глобального процесу забезпечення сталого розвитку. В Україні відбулося формування Цілей сталого розвитку на 2016–2030 роки а також відповідних завдань і показників для моніторингу досягнення цілей. В результаті адаптації Цілей сталого розвитку до умов України було підготовлено Національну доповідь «Цілі сталого розвитку: Україна», в якій було визначено національну систему Цілей сталого розвитку. Ця система містить 17 цілей, 86 завдань національного розвитку і 172 показники для їх моніторингу [22]. Ключовим у виконанні цього завдання є орієнтування на досягнення балансу між економічними, соціальними та екологічними цілями. В Україні було розроблено та прийнято ряд законів, спрямованих на реалізацію принципів сталого розвитку. Це, зокрема: Постанова Верховної Ради України від 24 грудня 1999 року № 1359-XIV «Про концепцію сталого розвитку населених пунктів» де було зазначено, що «Сталий розвиток населених пунктів – це соціально, економічно і екологічно збалансований розвиток міських і сільських поселень, спрямований на створення їх економічного потенціалу, повноцінного життєвого середовища для сучасного та наступних поколінь на основі раціонального використання ресурсів (природних, трудових, виробничих, науково-технічних, інтелектуальних тощо), технологічного переоснащення і реструктуризації підприємств, удосконалення соціальної, виробничої, транспортної, комунікаційно-інформаційної, інженерної, екологічної інфраструктури, поліпшення умов проживання, відпочинку та оздоровлення, збереження та збагачення біологічного різноманіття та культурної спадщини [12]. Прекрасно сформовані завдання цього документа залишились здебільшого не виконаними в попередні періоди. Продовженням формування регуляторної політики в сфері сталого розвитку стало прийняття наступних

документів: Указ президента України No722/2019 Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року [43], Постанова КМУ «Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів» [38]; Наказ «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування і реалізації прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади» [37] та ряд інших. Нові, поставлені в документах цілі, здатні забезпечити вирішення комплексу завдань пов'язаних з забезпеченням економічного зростання, вирішення соціальних проблем та проблем раціонального природокористування як кожного адміністративно-територіального утворення, так і країни загалом. Соціально-економічний розвиток має ґрунтуватися на принципах врахування можливостей природних комплексів витримувати антропогенні навантаження і забезпечувати нормальне функціонування біосфери і локальних екосистем. Від цього вирішальною мірою залежать їх корисна продуктивність, якість і комфортність життєвого середовища, екологічне та економічне благополуччя населення того чи іншого регіону» [54].

Сучасна державна політика України у сфері вирішення завдань сталого розвитку території опирається на інтереси мешканців територіальних громад і передбачає передачу органам місцевого самоврядування значної частини повноважень, ресурсів та відповідальності. При цьому кожен орган місцевого самоврядування в доповнення до загальнодержавної формує свою регуляторну політику, приймаючи місцеві регуляторні акти з метою вирішення конкретних завдань території. Регуляторна політика є основою успіху усіх складових сталого розвитку. Вона повинна бути відкритою, прозорою і загальнодоступною. З 2018 року в Україні діє інформаційно-аналітична система, що має назву «Регуляторна мапа України» [54, С. 31-40.]. Це рішення, яке базується на використанні відкритих даних про прийняті нормативно-правові

документи на загальнодержавному та місцевому рівні, дозволяє в автоматичному режимі здійснювати моніторинг регуляторної діяльності органів місцевого самоврядування і з мінімальними затратами здійснювати регуляторний нагляд. Перехід територіальних громад на засади сталого розвитку – це складний процес забезпечення багаторівневої узгодженої системи управлінських, економічних, соціальних, природоохоронних заходів на основі комплексної, збалансованої, гармонійної реалізації [26, С. 32–33]. Сталий розвиток територіальної громади можливий лише за умови ефективного застосування в управлінні територіями інструментів стратегічного планування та забезпечення належної взаємодії трьох економічних суб'єктів – населення громади, органів місцевого самоврядування та підприємництва. Протягом усього процесу управління та розвитку територіальної громади необхідно здійснювати заходи стратегічного планування та контролю результативності досягнення запланованих показників одночасно з аналізом здійснених заходів. Для забезпечення безперервності управління та сталого розвитку територіальної громади доцільним є формування функціонально-організаційної моделі управління громадою, яка б включала в себе етапність управління, основні функції управління та розвитку громади, а також враховувала ресурсний підхід. Таким чином, урахування всіх вищезазначених вимог дасть змогу сформувати модель функціонування територіальної громади з можливістю подальшого її коригування залежно від впливу різних зовнішніх та внутрішніх факторів, особливостей кожної території. Водночас теорія сталого розвитку звертає увагу на такі аспекти різноманітності, як пошук та підтримка локальних практик сталого розвитку в невідоміючих культурах. Зважаючи на це, а також на те, що концепція сталого розвитку є найперспективнішою сучасною ідеологією розвитку, можна вважати її такою, що найбільше апелює до цінності різноманітності. Таким чином, основа для розвитку територіальної громади – це забезпечення умов, за яких місцевих джерел фінансових, людських та інших видів ресурсів, а також рівня розвитку інфраструктури буде достатньо для

результативного вирішення внутрішніх проблем та забезпечення відповідних потреб населення.

Згідно з Європейською хартією місцевого самоврядування, ратифікованою Україною, місцеві органи влади володіють правом і здатністю регулювати й керувати значною часткою суспільних справ, які належать до компетенції місцевих органів влади, в інтересах місцевого населення [27]. Відтак, на нашу думку сталий розвиток територіальних громад – це злагоджений розвиток, мета якого полягає у забезпеченні екологічної безпеки на певній території, а також можливості залучення громадськості до створення належних соціальних умов. Забезпечувати сталий розвиток територіальної громади в Україні покликані органи місцевого самоврядування, які опираючись на власні принципи створюють підходящі передумови для передачі майбутньому поколінню якомога меншого соціально-економічного та екологічного навантаження. В умовах євроінтеграційної перспективи сталий розвиток об'єднаних територіальних громад передбачає такі зміни в системі суспільних відносин, що забезпечують партнерство інтересів громади, підприємництва й органів місцевого самоврядування з метою задоволення потреб населення та громади нині й у майбутньому, тобто відповідають європейським нормам і стандартам [26, С. 32–33.].

Відповідно до Концепції сталого розвитку населених пунктів управління сталим розвитком територіальної громади здійснюється в таких напрямках: 1) забезпечення раціонального використання природних ресурсів; 2) поліпшення соціальних умов життя населення; 3) забезпечення населення житлом; 4) удосконалення виробничої інфраструктури; 5) розвиток транспортної інфраструктури; 6) розвиток інженерної інфраструктури; 7) формування повноцінного життєвого середовища в населених пунктах; 8) поліпшення санітарно-гігієнічних умов; 9) захист від несприятливих природних явищ, запобігання виникненню техногенних аварій [15]. При управлінні сталим розвитком територіальних громад, органи місцевого самоврядування стикаються

з певними проблемами, пов'язаними зокрема із економічним спадом національної економіки; зростанням кількості безробітного населення та недостатністю його доходів; соціальною нерівністю; низьким рівнем підприємницького та інфраструктурного розвитку; дефіцитом водних ресурсів; зростанням рівня забрудненості водойм, повітря та території загалом. Управління сталим територіальною громади, в умовах соціальних та економічних обмежень, необхідності забезпечення раціонального природокористування потребує, насамперед всього, взаємодії між суб'єктами господарювання, органами публічної влади, громадськістю, територіальною громадою, зумовлює необхідність їх забезпечення належного рівня координації, контролю та відповідальності.

### **1.3. Організаційні основи формування територіальних громад**

Основними детермінантами розвитку територіальних громад є організаційні та економічні інструменти місцевого управління, які мають залежність від законодавчо встановленого нормативно-правового забезпечення державної регіональної політики.

Органи місцевого самоврядування є виконавцями та координаторами процесу формування організаційної та економічної системи управління території шляхом діагностики місцевості відповідно до її особливостей, підбору стратегії, методів, інструментів та алгоритму дій до подальшого розвитку. Економічна життєздатність території залежить від зовнішніх та внутрішніх чинників: місце розташування, якісна побудова системи місцевого управління та стратегії місцевого розвитку, наявність достатнього фінансового забезпечення та ресурсної складової.

Упорядкування адміністративно-територіального устрою України відбулося на початкових етапах її розвитку як самостійної держави. Зросли роль і значення активної, ефективної та дієвої державної регіональної політики як

важеля у підвищенні конкурентоспроможності регіонів та соціально-економічних параметрів життя суспільства. Виникла потреба інституційного забезпечення її подальшого розвитку, що ґрунтувався на засадах демократичного управління і національної єдності. Виклики щодо ефективності формування та використання регіонального економічного забезпечення обумовили територіальні зміни державного устрою, основою якого було передбачено розвиток місцевого самоврядування. Вплив інтенсифікації глобалізаційних, інтеграційних процесів та вдалий світовий досвід місцевого соціально-економічного розвитку надали поштовх до формування нових закономірностей та моделей управління на територіях. Відповідно, це вимагало оновленого до теперішніх реалій інституційного регулювання у напрямі децентралізації державної влади та посилення ролі територіальних утворень через зміни адміністративно-територіального устрою.

ТГ має ієрархічну структуру управління зі стійким зв'язком. Згідно з законодавчою базою щодо розподілу функцій влади відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [39] повноваження та компетенції органів місцевого самоврядування визначаються окремо один від одного та мають певну послідовність у підпорядкуванні: окремі компетенції самих органів сільських, селищних, міських рад, повноваження її виконавчих органів (комітетів), окремі компетенції посадових осіб – сільського, селищного, міського голови.

Органи місцевого самоврядування в Україні – сільська, селищна, міська рада, районна в місті рада та їх виконавчі комітети (очолює голова відповідної ради); районна рада і обласна рада виконавчих органів (комітетів) не мають, їх функції виконують районні і державні адміністрації. Склад ради – депутати, обрані на місцевих виборах. На пленарних засіданнях ради народних депутатів головує голова ради.

Органи місцевого управління несуть відповідальність перед громадянським суспільством за ступінь розвитку території щодо покращення умов, комфорту, безпеки проживання, а також у напрямках соціального,

економічного, екологічного, культурного зростання, що має задовольнити наявних фізичних та юридичних осіб громади. Прискорення або уповільнення місцевого розвитку залежить від результатів роботи ОМС щодо самостійного генерування процесів управління, а саме, від визначення ключових орієнтирів території відповідно до її потреб, враховуючи зовнішні та внутрішні фактори, ризики та загрози громади.

Розуміння потреб, усвідомлення цілей та власних конкурентних переваг, врахування перешкод для розвитку території впливають на темп та можливості до самостійного генерування місцевого зростання.

Основні напрями організації життєдіяльності громади органи місцевої влади формують у нормативному документі місцевого рівня відповідно до потреб місцевості – стратегічному плані розвитку громади. Це дієвий інструмент викладення інтересів території, рішень і дій, методів досягнення загальної мети, який сприяє підвищенню фінансової самодостатності та конкурентоспроможності на регіональному і державному рівнях. Стратегічний план розвитку ТГ відображає всі інтереси та потреби населення, містить процедури і терміни виконання поставлених завдань, фінансове та бюджетне забезпечення, охоплює економічний, соціальний, екологічний напрями, передбачає подальший моніторинг, аналіз, оцінювання територіального розвитку [46].

Відповідно до загальних потреб громади та ефективної роботи служб управління органи місцевого самоврядування самостійно формують внутрішні адміністративні структури, штатний розпис апарату, за потреби – подальше підвищення кваліфікації його співробітників. Організаційна структури громади – сукупність пов'язаних між собою складових зі стійким зв'язком; підпорядковані рівні управління; ієрархічна будова управління; самостійне визначення внутрішніх адміністративних підрозділів, кількість кадрового потенціалу відповідно до розмірів та потреб громади.

Побудова організаційної структури громади передбачає дотримання загальноприйнятих принципів, що дають змогу уникати певної кількості відхилень у подальшій роботі. Основні з них сформульовано наступним чином (табл. 1.1) [23; 47]:

Таблиця 1.3

Принципи формування організаційної структури територіальних громад та їх характеристика

Принцип	Характеристика принципу
Інституційності	Дотримання законодавства при виконанні повноважень
Ефективності	Ефективна діяльність органів місцевого самоврядування
Самостійності	Незалежність у виконанні повноважень від держаних органів
Економічності	Раціональні витрати на утримання штатних працівників
Мобільності (гнучкості)	Своєчасна адаптація до внутрішніх та зовнішніх факторів впливу
Оптимізації	Оптимальна чисельність виконавчого апарату
Пропорційності	Збереження пропорцій у формуванні виконавчих та самостійних структурних підрозділів (або, однаковий принцип формування структур) з незалежним розподілом завдань та колом відповідальності
Узгодженості інтересів	Врахування потреб між громадою (громадянами) та адміністративними можливостями органів управління
Системності	Цілісність організаційної системи незалежно від її реорганізації
Спеціалізації	Чіткий розподіл повноважень за посадовою особою, підрозділом (назви підрозділів визначають основний напрям повноважень та функцій)

Комплексне застосування принципів формування організаційної структури ТГ надає можливості впровадження дієвих ініціатив, місцевих 59 програм, моделей та механізмів для подальшого розвитку території. Порушення пропорцій у дотриманні наведених принципів прискорить зростання витрат на утримання працівників виконавчих органів, тому виникає необхідність у доцільності перегляду ефективності діяльності організаційної структури місцевого самоврядування на періодичній основі [25]. Сутність організаційної структури місцевого самоврядування полягає у сукупності пов'язаних між собою складових зі стійким взаємозв'язком. Апарат управління, певні посадові особи, відділи та інші ланки управління є складовими елементами структури [49]. Модель організаційної структури територіальної громади залежить від різних рівнів – місто-селище-село. Моделі управління є індивідуальними для кожної

громади, з різними алгоритмами та інструментами впливу, які передбачають ретельний аналіз та врахування особливостей певної місцевості, а саме: потенціал території, його цільове використання, наявність ресурсного та кадрового забезпечення як складових до подальшого розвитку. Процес управління передбачає використання методів, інструментів, дій, об'єднаних довготривалою метою та певним алгоритмом для досягнення певних результатів. Загальними функціями управління громади є: – моніторинг, аналіз поточної ситуації – виявлення переваг та недоліків; – планування – визначення мети подальшого функціонування та методів її досягнення; – організація – підбір дій, інструментів, важелів у реалізації мети; – регулювання, контроль – стабілізація процесів функціонування громади місцевою владою за допомогою нормативно-законодавчих методів; – мотивація – сприяння розвитку сильних сторін громади (модернізації, інновації) у соціальній, економічній, культурній сферах громади.

60 Довготерміновою метою всіх територіальних утворень є усунення асиметрії і забезпечення сталого соціально-економічного розвитку через системне збільшення і акумуляцію власних ресурсів, досягнення спроможності та покращення життєдіяльності населення. Економічна спроможність територіальної громади є категоріальним поняттям, яке визначає рівень життєздатності громади. Відповідно до цієї категорії територія розглядається як суб'єкт соціальних і економічних відносин регіону з певним рівнем конкурентоспроможності, життєзабезпечення, здатності акумулювати фінансову складову шляхом оптимального використання, перерозподілу наявного ресурсного забезпечення та реальними можливостями до подальшої довгострокової фінансово-економічної стабільності. На спроможність громади мають вплив переваги місцевості та їх врахування у процесі управління територією. Додатковими факторами досягнення задовільного і стабільного результату у фінансовому забезпеченні є: ефективно діюче бізнес-середовище, взаємодія та співробітництво в умовах значної зовнішньої конкуренції,

партнерські відносини між громадами на регіональному та національному рівнях [60].

**РОЗДІЛ 2.  
УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСАМИ ВІДНОВЛЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИМИ  
ГРОМАДАМИ В УМОВАХ ВІЙНИ**

## **2.1. Виклики державної політики підтримки сталого розвитку територіальних громад в Україні**

Як базова структурна одиниця системи місцевого самоврядування, територіальні громади відіграють визначальну роль у формуванні інклюзивного простору, забезпеченні належної якості життя населення, раціональному використанні місцевих ресурсів та зміцненні конкурентоспроможності регіонів. Однак у контексті політичної й економічної нестабільності, збройної агресії Російської Федерації проти України, зростання навантаження на місцеві бюджети та поглиблення соціально-економічних дисбалансів реалізація принципів сталого розвитку на рівні громад стикається з низкою суттєвих перешкод. Необхідність ефективного державного впливу на процеси розвитку громад потребує ретельного наукового осмислення, адже саме комплексний та системний аналіз дає змогу виробити довгострокові політики, узгоджені як із національними пріоритетами, так і з локальними запитами. На практичному рівні простежуються фрагментарність нормативно-правового забезпечення, диспропорції у розподілі фінансових ресурсів, недостатня координація між центральними та місцевими органами влади, а також відсутність належних інструментів моніторингу результативності реалізації програм підтримки громад. Постає потреба у виробленні комплексної, збалансованої та результативної політики, здатної забезпечити відновлення економіки, зміцнення стійкості територіальних громад до зовнішніх загроз, підвищення рівня соціальної згуртованості та реалізацію Цілей сталого розвитку ООН на місцевому рівні. Сучасний розвиток територіальних громад в Україні супроводжується комплексом системних викликів, зумовлених як зовнішніми факторами – військовою агресією, економічною нестабільністю, кліматичними змінами, – так і внутрішніми структурними дисбалансами в організації місцевого самоврядування, ресурсному забезпеченні та управлінських практиках. Сукупність цих проблем істотно знижує спроможність громад до збалансованого та довготривалого розвитку, ускладнює реалізацію стратегічних програм і потребує узгоджених дій держави, органів місцевої влади та міжнародних партнерів.

Одним із ключових викликів виступає фінансова неспроможність значної частини громад. Попри позитивні результати реформи децентралізації, яка розширила функціональні повноваження місцевого самоврядування, обсяг фінансових ресурсів часто не відповідає покладеним на громади завданням. Міжбюджетні трансферти, покликані забезпечувати фінансове вирівнювання, нерідко не виконують повною мірою компенсаторної функції через недосконалість методики розрахунку та обмеженість дотаційних ресурсів [17]. Унаслідок цього громади не завжди мають змогу реалізовувати інвестиційні ініціативи або навіть підтримувати базову інфраструктуру. Фінансова підтримка, як важливий компонент державної політики розвитку територій, ґрунтується на нормах Бюджетного кодексу України, законодавстві про державний і місцеві бюджети та системі міжбюджетних трансфертів. Суттєвим викликом залишається і масштабне фізичне руйнування або пошкодження інфраструктури внаслідок збройної агресії Російської Федерації: знищення житлового фонду, об'єктів освіти та охорони здоров'я, пошкодження енергетичних і транспортних мереж критично впливають на життєздатність громад [5]. Без оперативного й комплексного відновлення критичної інфраструктури забезпечення сталого розвитку є практично неможливим [57]. Ще однією проблемою є кадрова неспроможність органів місцевого самоврядування. Розширення повноважень висвітлює нестачу кваліфікованих фахівців, здатних ефективно управляти складними фінансовими, управлінськими та проєктними процесами. Вразливість людського капіталу громад стала одним із ключових стримувальних факторів розвитку, оскільки саме кадровий потенціал визначає якість системи управління територіальним розвитком [29]. Важливим викликом залишається також недостатній рівень інтеграції державної, регіональної та місцевої політики. Відсутність належної координації між рівнями влади, дублювання функцій і неузгодженість стратегічних документів призводять до дезінтеграції управлінських процесів. Часто громади не беруть участі у формуванні державної політики відновлення, що знижує її ефективність і легітимність [18]. Соціально-

демографічні тенденції, зокрема депопуляція, відтік молоді та старіння населення, також істотно впливають на розвиток територій. Ці процеси зменшують трудовий потенціал громад, скорочують внутрішній попит, обмежують можливості для розвитку бізнесу та уповільнюють економічну активність, що особливо відчутно у сільських і малих громадах з низьким інвестиційним потенціалом. Додатковим ускладнювальним чинником є відсутність уніфікованої системи моніторингу та оцінювання результативності заходів сталого розвитку. Україна поки не сформувала комплексний набір показників сталого розвитку для місцевого рівня, що унеможливило об'єктивний аналіз динаміки та порівняння результатів між громадами [5; 53]. Отже, в умовах зростання викликів і дефіциту ресурсів територіальні громади України потребують посиленої, гнучкої та системної державної підтримки, здатної інтегрувати стратегічні загальнодержавні завдання з локальними потребами. Лише подолання ключових проблем дозволить забезпечити реальний сталий розвиток громад, підвищити їхню життєстійкість, інвестиційну привабливість і соціальну згуртованість у довгостроковій перспективі.

Фінансові механізми становлять фундаментальну основу забезпечення сталого розвитку територіальних громад, адже саме фінансові ресурси визначають можливості реалізації управлінських повноважень, модернізації інфраструктури, запровадження соціальних програм та стимулювання місцевого економічного зростання. У межах державної підтримки в Україні сформовано багаторівневу систему фінансового забезпечення, що поєднує загальні інструменти бюджетного регулювання зі спеціальними механізмами цільового спрямування. Проте результативність кожного з цих інструментів залежить від рівня їхньої відкритості, справедливого розподілу, адаптивності та здатності відповідати реальним потребам громад. Провідним інструментом державної фінансової підтримки залишаються міжбюджетні трансферти, що охоплюють дотації вирівнювання, субвенції на окремі напрями та інші форми цільової допомоги. Чинна система міжбюджетних трансфертів має суттєві недоліки,

зокрема недостатній стимулюючий ефект щодо формування бюджетної автономії громад та надмірну централізацію процесу розподілу коштів [17]. Дотації вирівнювання переважно спрямовуються на покриття дефіциту загального фонду, не створюючи підґрунтя для розвитку. Субвенції ж, навпаки, часто орієнтуються на жорстко визначені державою напрями, що не завжди відповідають індивідуальним потребам конкретних громад. Важливим елементом системи фінансової підтримки виступають державні інвестиційні програми, що реалізуються через Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР). Проте в попередні роки результативність ДФРР істотно знизилася через політизованість ухвалення рішень, непрозорість конкурсних процедур та затримки фінансування [18]. У післявоєнний період особливої актуальності набуває оновлення механізму роботи фонду з акцентом на відновлення критичної інфраструктури, розвиток людського капіталу та підтримку економічної активності на місцях. У контексті воєнного стану зросла значущість міжнародної технічної та фінансової допомоги. Грантові програми, кредити, гуманітарні та інші донорські ресурси стали важливим джерелом фінансування проєктів відновлення й розвитку. Однак, як наголошують Приліпко С. та співавтори, відсутність комплексної системи адміністрування міжнародної допомоги та недостатній рівень проєктної спроможності громад істотно ускладнюють ефективне використання цих ресурсів [33]. У багатьох громадах бракує фахівців, здатних готувати якісні проєктні заявки, забезпечувати належну звітність і реалізовувати грантові ініціативи відповідно до вимог донорів.

Окремим суттєвим бар'єром для фінансування сталого розвитку виступає обмежений доступ громад до кредитних ресурсів і механізмів публічно-приватного партнерства (ППП). Хоча нормативно-правова база передбачає можливість використання PPP, громади застосовують їх досить рідко через складність процедур, недостатній рівень консультаційної підтримки та відсутність інвестиційних гарантій. Внаслідок цього реалізація великих

інфраструктурних проєктів, що потребують тривалих фінансових вкладень та участі приватного капіталу, залишається обмеженою.

Проблемним питанням є також низький рівень власних доходів місцевих бюджетів. Незважаючи на надане громадам право щодо встановлення місцевих податків і зборів, податкова база в багатьох територіях залишається недостатньою через слабку ділову активність, значне безробіття та демографічний спад. Унаслідок цього фінансова структура місцевих бюджетів значною мірою залежить від податку на доходи фізичних осіб, що робить їх вразливими до змін у чисельності населення та трудової міграції. За таких умов особливої актуальності набуває розроблення оновленої фінансової моделі державної підтримки громад, яка має ґрунтуватися на таких принципах:

Стимулювання самозабезпечення - підтримка громад у нарощуванні власних доходів шляхом створення сприятливого інвестиційного та підприємницького середовища.

Цільове фінансування стратегічних ініціатив – пріоритетність видатків на розвиток людського капіталу, підвищення енергоефективності та цифрову модернізацію.

Прозорість розподілу ресурсів – запровадження чітких і відкритих критеріїв надання грантів, трансфертів та інших форм фінансової допомоги.

Залучення зовнішніх джерел фінансування – розширення взаємодії з міжнародними організаціями, донорами та приватним сектором.

Отже, модернізація фінансових механізмів державної підтримки є критично важливою умовою забезпечення сталого розвитку територіальних громад [56]. Лише прозора, стабільна та узгоджена фінансова політика здатна надати громадам можливість реалізовувати розвиткові стратегії, утримувати базові послуги, підтримувати місцеву економіку та забезпечувати якісні умови життя населення

Реформа децентралізації, що стала однією з наймасштабніших і найуспішніших трансформацій державного управління в Україні за останнє десятиліття, істотно змінила систему публічного управління та створила нові можливості для сталого розвитку громад [51, С. 90–97.]. Передача повноважень, фінансових ресурсів і відповідальності на місцевий рівень активізувала ініціативність громад, посилила їхню бюджетну спроможність і заклала основу для довгострокових соціально-економічних перетворень. Одним із ключових досягнень реформи стало формування об'єднаних територіальних громад, які отримали ширший спектр повноважень у сферах освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, управління земельними ресурсами, стратегічного планування та залучення інвестицій. Надання таких функцій розширило можливості для визначення власних пріоритетів розвитку, однак одночасно поставило вимогу формувати управлінську спроможність для ефективного використання ресурсів. Унаслідок змін до Бюджетного кодексу України значно зросла частка власних ресурсів громад: 60% податку на доходи фізичних осіб тепер залишаються на місцях, що дало змогу формувати більш стійкі бюджетні програми розвитку. Нерівномірність фінансового забезпечення між громадами з різним економічним потенціалом зберігається, що потребує вдосконалення механізмів горизонтального вирівнювання. Проте значення децентралізації виходить далеко за межі фінансової сфери. Реформа сприяла формуванню нової управлінської культури, заснованої на принципах прозорості, підзвітності, участі громадськості та стратегічного управління. Саме ті громади, що змогли створити професійні управлінські команди, забезпечити участь населення у плануванні та розробити якісні стратегії, виявилися найбільш стійкими навіть в умовах воєнної агресії.

Однак унаслідок військової агресії Російської Федерації реформа зіштовхнулася з новими перешкодами. Частина громад опинилася в зоні бойових дій або потрапила під тимчасову окупацію, що призвело до руйнування інфраструктури та дезорганізації місцевих систем управління. У цих умовах постала потреба у новому етапі децентралізації – адаптованому до кризових обставин та спрямованому на відновлення, коли громади виконують функції не лише локального управління, а й центрів гуманітарного реагування та планування відбудови. Відтак, державна політика повинна забезпечити умови для гнучкої реакції на локальні потреби та підтримати громади у підготовці і реалізації програм швидкого відновлення [57]. Важливо зазначити, що децентралізація безпосередньо сприяє досягненню Цілей сталого розвитку, визначених в Указі Президента України [43]. Саме на рівні громад реалізуються проекти, пов'язані зі зменшенням бідності, розвитком освіти та охорони здоров'я, упровадженням чистої енергії, модернізацією інфраструктури, інноваціями та забезпеченням рівних можливостей. Децентралізація створює передумови для інтеграції цих цілей у місцеві стратегії та моніторингу їх досягнення через індикатори сталого розвитку. Успішність реформи децентралізації значною мірою визначається її інституційним та нормативно-правовим забезпеченням, а також якістю координації між громадами, обласними військовими адміністраціями та центральними органами виконавчої влади в умовах повоєнного відновлення, що й надалі потребує вдосконалення [5].

У цьому контексті децентралізація сформувала унікальну основу для впровадження політики сталого розвитку територіальних громад, перетворивши їх на повноправних суб'єктів системи публічного управління. Водночас реалізація цього потенціалу вимагає не лише збереження здобутків реформи, але й її адаптації до сучасних викликів – війни, відбудови та поступової інтеграції України в європейський простір. Це передбачає не просто передачу ресурсів на місце, а й зміцнення управлінської та кадрової спроможності, розвиток цифрової інфраструктури, створення механізмів участі громадян в ухваленні рішень і формування нової моделі взаємодії між державою та місцевим рівнем.

За умов глибоких соціально-економічних потрясінь, спричинених тривалими бойовими діями, порушенням регіональної рівноваги, демографічними втратами та масштабним руйнуванням інфраструктури, особливого значення набуває формування ефективної та довгостроково орієнтованої державної політики підтримки громад. Для підвищення її результативності, адаптивності та справедливості варто реалізувати низку рекомендацій, що охоплюють фінансові, інституційні та управлінські напрями. По-перше, необхідно перейти від фрагментованих підходів до програмно-цільової моделі фінансування сталого розвитку. Це означає впровадження комплексних довгострокових програм, фінансування яких базується не лише на демографічних чи територіальних показниках, а й на рівні соціально-економічного розвитку, наявності стратегічних документів, досягненнях у сфері енергоефективності та цифровізації. Функціонування Державного фонду регіонального розвитку потребує модернізації: впровадження прозорих процедур конкурсного відбору, чітких критеріїв оцінки та рівного доступу для всіх громад. По-друге, важливо посилити роль стимулюючих фінансових інструментів – індексів бюджетної спроможності, бонусних субвенцій за ефективне управління ресурсами та реалізацію стратегічних програм. Такий підхід сприятиме переходу від пасивного отримання державної підтримки до моделі проактивного розвитку, орієнтованого на інновації, інвестиції в людський капітал та соціальні проекти. По-третє, слід активізувати роботу над оновленням законодавчої бази післявоєнного відновлення, включно з модернізацією законів про місцеве самоврядування, регіональний розвиток, державну регіональну політику та міжбюджетні відносини. Необхідним є чітке унормування повноважень громад у процесі планування та реалізації програм відбудови, зокрема із забезпеченням участі населення. По-четверте, необхідно зміцнити проектну та управлінську спроможність громад. Доцільно створити національну мережу регіональних ресурсних центрів, які надаватимуть консультації з підготовки інвестиційних проектів, залучення зовнішньої допомоги, управління

грантовими коштами та моніторингу їх використання. Громади, що користуються професійною підтримкою, значно ефективніше реалізують програми відновлення. По-п'яте, важливим завданням є інтеграція Цілей сталого розвитку ООН у місцеві стратегії. Це потребує адаптації національних індикаторів до рівня громад, налагодження збору статистичних даних на місцях і впровадження електронних систем моніторингу та оцінювання ефективності політики. Такий підхід дозволить ухвалювати рішення на основі доказової інформації та підвищить рівень відкритості місцевої влади перед громадянами й донорами. По-шосте, необхідно створити умови для розширення доступу громад до альтернативних джерел фінансування – інструментів публічно-приватного партнерства, муніципального кредитування та зелених облігацій. Для цього потрібне вдосконалення правових норм, розроблення типових моделей ППП, а також механізмів державних гарантій, що стимулюватимуть інвесторів працювати навіть із малими громадами. Європейська практика доводить, що поєднання державної підтримки з ринковими механізмами дозволяє реалізовувати великі проєкти без перевантаження місцевих бюджетів. Нарешті, ключовим завданням є забезпечення скоординованої взаємодії між державним, регіональним і місцевим рівнями влади. Створення єдиної цифрової платформи для управління регіональним розвитком і процесами відновлення дасть змогу уникнути дублювання проєктів, оптимізувати пріоритети та зменшити адміністративний тиск на громади. Відкритість, довіра та спільне планування мають стати основоположними принципами сучасної моделі підтримки громад.

У підсумку, удосконалення державної політики підтримки сталого розвитку територіальних громад має спиратися на принципи ефективності, прозорості, партнерства та орієнтації на результат. Лише за умови комплексних змін у системі фінансування, управління та правового регулювання можна створити умови для стійкого відновлення територій, підвищення рівня життя населення та формування дієздатних, відповідальних і економічно сильних громад [58].

## **2.2 Стратегічне планування розвитку територіальних громад в умовах війни**

Більшість територіальних громад України вже мають стратегічні документи просторового планування, що є ключовою умовою для інвестиційного розвитку. Водночас сучасні виклики війни та повоєнної відбудови потребують коригування цих стратегій. Для тимчасово окупованих територій і громад, що зазнали значних руйнувань, мають розроблятися окремі стратегії відновлення, які передбачають не лише реконструкцію інфраструктури й житла, а й заходи з посилення продовольчої безпеки та територіальної оборони. Уже існують плани та проекти відбудови найбільш постраждалих міст, що містять детальну інформацію про руйнування, людські втрати та пошкоджене майно. До документів стратегічного планування також належить План відновлення та розвитку регіонів і громад. З огляду на воєнні та повоєнні умови, ці документи потребують оновлення аналітичної частини та конкретизації дій відповідно до сучасних міжнародних підходів до міського розвитку й безпеки.

Ще до початку війни значна частина громад і міст України підготувала документи стратегічного планування, що стали важливим підґрунтям для інвестиційного розвитку. Стратегічне планування продовжувалося і в період війни: станом на листопад 2024 року понад 91% територіальних громад уже затвердили або перебувають на етапі розроблення стратегічних документів просторового розвитку. Найвищі показники затверджених стратегій зафіксовано

у Вінницькій (95%), Полтавській (80%), Івано-Франківській, Львівській (по 74%) та Миколаївській (73%) областях. Водночас найбільше проєктів стратегій перебувають у процесі розроблення в Закарпатській (77%), Київській (59%), Харківській (55%), Запорізькій (54%), Рівненській (53%), Кіровоградській (49%), Хмельницькій (47%) та Тернопільській (40%) областях [31]. Усі ці стратегічні документи потребують оновлення з урахуванням воєнних та повоєнних викликів. Для тимчасово окупованих територій і громад, що зазнали масштабних руйнувань, готуються спеціальні стратегії відновлення. Вони охоплюють не лише реконструкцію житла й інфраструктури, а й заходи щодо продовольчої безпеки, територіальної оборони та розвитку логістичних спроможностей з метою відновлення життєдіяльності територій. Зараз триває підготовка проєктів і сформовано комплексний План відбудови найбільш постраждалих українських міст [31; 50; 34]. Стратегія регіонального розвитку підкреслює необхідність підвищення спроможності територіальних громад та ефективного стратегічного планування [8]. Вона визначає особливі типи функціональних територій із різними підходами до розвитку та вирішення проблем. У 2024 році Стратегію регіонального розвитку до 2027 року оновлено з урахуванням економічних, безпекових та демографічних викликів, змінено стратегічні та оперативні цілі, а також переглянуто перелік функціональних типів територій. Тепер до них належать: території відновлення, регіональні полюси зростання, території з особливими умовами розвитку, з низьким рівнем соціально-економічного розвитку, з міжнародними або безпековими обмеженнями, території природних чи техногенних катастроф, що потребують економічної реструктуризації, та території сталого розвитку [35]. Новий перелік значно відрізняється від попереднього, де виділялися, зокрема, сільські, гірські території, мономіста та прикордонні регіони. Огляд стратегічних документів громад показує, що більшість із них не визначають структурно-функціональний тип території відповідно до ДСРР 2027, що свідчить про формалізацію Стратегії та невідповідність державних і регіональних документів місцевим. Для великих

міст із діючими Інтегрованими концепціями чи Стратегіями розвитку наразі розробляються документи на рівні громад, тому важлива синхронізація основних пріоритетів та цілей. Існує також проблема узгодження планових періодів: частина громад має стратегії до 2025 року (наприклад, Соледарська, Рогатинська, Пириятинська, Ходорівська), інші – до 2030 року (Кропивницька, Луцька, Могилів-Подільська). Розробка стратегій відбувається за методичними рекомендаціями через діалог місцевої влади, держави, населення та підприємств, що сприяє зміцненню іміджу території для мешканців і потенційних інвесторів. У процесі стратегічного планування місцева влада створює робочу групу, формує візію громади, визначає головні цілі розвитку та послідовні заходи для їх досягнення. Етапи роботи включають:

1. Збір інформації: статистичні дані про населення, економіку, ринок праці, історико-культурні ресурси, енергоефективність, логістику та безпеку. Опитування мешканців для визначення пріоритетів, включаючи потреби тимчасових переселенців.

2. Формулювання візії та стратегічних цілей: Робоча група ділиться на підгрупи за напрямками, проводиться SWOT-аналіз. Враховується розвиток релокованого бізнесу та інші важливі локальні фактори.



Рис. 2.1 Алгоритм стратегування розвитку територіальних громад

3. Узгодження цілей: На третьому засіданні стратегічні та оперативні цілі погоджуються з існуючими місцевими та регіональними стратегіями.

4. Громадське обговорення та затвердження: Стратегія обговорюється з громадою, після чого подається на розгляд міській/сільській раді.

3.Розробка Плану реалізації: Четверте засідання Робочої групи формує програмний документ на три роки, що визначає конкретні дії для впровадження стратегії. Процес забезпечує системний підхід до розвитку громади, синхронізуючи її пріоритети з державними та регіональними планами (рис. 1) [20].

Важливим етапом є проведення Стратегічної екологічної оцінки (СЕО) Стратегії розвитку громади, яка підвищує якість документу та сприяє залученню зовнішнього фінансування. СЕО ґрунтується на принципах: гласності, наукової обґрунтованості, участі громадськості, об'єктивності, запобігання екологічній шкоді, довгострокового прогнозування, достовірності інформації та міжнародного екологічного співробітництва [42]. Вдало розроблена стратегія є передумовою участі громади у державних та міжнародних проєктах і залучення інвестицій. Грамотне стратегічне планування зараз є нагальним для громад поза зонами бойових дій, щоб реалізувати нові програми та проєкти повоєнного соціально-економічного розвитку. Необхідно вдосконалити механізм формування місцевих бюджетів і методика визначення спроможності громад, зокрема питання сплати ПДФО за місцем фактичної реєстрації громадян. Документи стратегічного просторового планування потребують доповнення аналітикою та короткостроковими діями з урахуванням глобальних концепцій міського розвитку та безпекових заходів.

Сьогодні важливо переосмислити міста, ставлячи на перше місце людину, її життя, безпеку та здоров'я. Концепція «здорового міста» передбачає створення безпечного та комфортного міського середовища; понад 100 міст світу вже входять до цієї мережі, українські міста поки що – ні. Українські громади повинні планувати простір з урахуванням непередбачуваних загроз життю та здоров'ю мешканців. При розробленні стратегій потрібно враховувати демографічні та економічні реалії війни. Наприклад, ІКР Львова до 2030 року не враховує потреби у безпечному житлі з укриттями. Нові стратегії повинні містити доповнення для внутрішньо переміщених осіб, релокованого бізнесу та інших груп. В умовах війни важлива спільна робота громад, особливо в межах агломерацій, для вирішення проблем життєзабезпечення та економічного розвитку. Так, у 2023 році затверджено «Стратегію розвитку Львівської агломерації до 2027 року» за участю 18 громад, з визначеними стратегічними та оперативними цілями: згуртованість, якість життя, конкурентоздатність [48]. У 2022 році до Львівської територіальної громади було релоковано понад 100 підприємств, що підкреслює економічну привабливість міста. Основні виклики стратегічного планування: розбудова транспортної інфраструктури, інвентаризація земель, покращення освітніх та медичних послуг. Транспортно-географічний потенціал агломерації реалізований частково: наявні односмугові автошляхи, незавершена кільцева дорога, відсутні деякі транспортні розв'язки, низька пропускна здатність залізниці. Повномасштабна війна внесла суттєві зміни у стратегічне планування, зокрема потребу планування відбудови. План відновлення України, презентований на конференції в Лугано (2022), передбачає залучення понад 750 млрд дол. на наступні десять років та ґрунтується на принципах: партнерство, реформування, прозорість, підзвітність, верховенство права, участь громадськості, гендерна рівність, сталий розвиток. У травні 2022 року прийнято закон, що запроваджує новий вид документації – Програми комплексного відновлення території громади, розраховані на період до 2027 року. Вони передбачають не лише відбудову інфраструктури та житла, а й заходи

щодо продовольчої безпеки, територіальної оборони та логістики [36]. У 2023 році Програма DOBRE за підтримки Мінрегіону та обласних військових адміністрацій допомагала громадам складати такі програми. Наразі понад 150 громад прийняли рішення про розробку ПКВ. Затверджені програми містять дані про пошкоджене майно, людські втрати, руйнування інфраструктури, об'єкти потенційної небезпеки, а також комплекс заходів з відновлення з джерелами фінансування, термінами виконання та проміжним контролем. Документ поєднує стратегічну та просторову діяльність. UNECE реалізує програми UN4Kharkiv та UN4Mykolaiv, у рамках яких розробляються програми комплексного відновлення, нові генеральні плани та стратегічні документи розвитку. До документів відновлення належить План відновлення та розвитку регіонів і громад, що є частиною стратегічного планування. Міста, які зазнали значних руйнувань, вже мають затверджені комплексні Плани відбудови, що реалізуються під час війни. Першими детальними планами стали Плани відновлення Ірпінської та Бучанської громад. Першими детальними планами стали Плани відновлення Ірпінської та Бучанської громад.

### **2.3. Ключові напрямки посилення спроможності територіальних громад.**

Реформа децентралізації та адміністративно-територіального устрою суттєво посилила роль територіальних громад [9; 63] у процесах розвитку як регіону, так і держави загалом. Запровадження воєнного стану з лютого 2022 року спричинило суттєві зміни в усіх сферах життя, що безпосередньо вплинуло на умови функціонування територіальних громад. Поряд з цим реформа заснована на європейському демократичному досвіді, протягом останніх років демонструвала високу ефективність. Однак для подальшого зміцнення спроможності територіальних громад виникла потреба у впровадженні нових підходів державної регіональної політики: оновленні типології територій,

формуванні сучасних стратегій розвитку громад, удосконаленні податкового регулювання, підтримці бізнесу та розробленні нових інструментів інвестиційної привабливості. Якщо раніше території класифікували за природними, логістичними та економічними характеристиками, то сьогодні ключовим критерієм для інвесторів стала безпека та віддаленість від зон бойових дій.

В умовах повномасштабної війни вся країна та кожна громада стали вразливими. Завдані збитки сформували нові виклики [21; 25; 45] у сфері управління та функціонування ТГ: постраждали соціальна, інфраструктурна, економічна та екологічна складові. Основні ризики та проблеми управління під час воєнного стану наведено в табл. 2.1. [61]

Попри це, війна консолідувала державу та стимулювала пошук нових механізмів зміцнення спроможності територій. Сьогодні головним завданням державної регіональної політики є тісна співпраця з громадами та оперативне визначення шляхів подолання проблем [24], у яких вони опинилися.

Таблиця 2.1

Виклики в управлінні територіальних громад України в умовах воєнного стану

Проблеми	Ризики
Зупинка роботи промислового виробництва	<b>Економічні втрати</b> - Спад економіки ТГ, регіонів та країни; - втрата робочих місць; - зменшення податкових надходжень; - втрати доходів місцевих бюджетів; - збільшення непередбачуваних витрат на відбудову зруйнованого, першочергово на комунальну інфраструктуру громад (ЖГК) та на соціальні виплати.
Спад ВВП України	
Втрата капітальних інвестицій	
Зменшення експортних надходжень	
Пошкодження інфраструктури	<b>Міграція</b> - Втрата людських ресурсів; - втрата працездатного населення; - зменшення доходів місцевих бюджетів; - зменшення кількості студентів; - відтік інтелектуального потенціалу України.
Вимушені переселенці, які виїхали з України до інших країн	Ризики ТГ окупованих територій і територій, де ведуться активні бойові дії: - втрати робочої сили; - втрати місцевих бюджетів.
Внутрішньо переміщені особи (ВПО) – вимушені переселенці, які переїхали в межах України	Ризики та проблеми ТГ, які прийняли значну кількість ВПО: - забезпечення житлом (тимчасовим і постійним); - надлишок робочої сили; - навантаження на медичну сферу; - забезпечення громадської безпеки та порядку; - якісна допомога переміщеним вразливим верствам населення – інвалідам (забезпечення особливих умов проживання, ліків тощо); - організація навчального процесу та процесу адаптації для дітей; - організація психологічної підтримки.
Вимушені економічні переселенці – релокація підприємств	Організація громадою: - переміщення процесу розташування підприємств в межах певної ТГ: пошук місця розташування, пошук ринків збуту та закупівлі сировини; відновлення логістики; екологічна безпека громади тощо; - розміщення персоналу підприємств – пошук житла; - підбір трудового персоналу після переміщення на місце нової дислокації.
Втрата робочих місць	<b>Втрати для населення</b> - Тимчасове безробіття та відсутність доходу; - відновлення житла; пошук нового довготермінового місця для проживання; - перекваліфікація або навчання ВПО для роботи на підприємствах в нових ТГ.
Втрата житла	
Небезпечні території держави після ведення бойових дій та окупації	<b>Екологічні втрати</b> Розмінування та знешкодження вибухово-небезпечних предметів на території звільнених ТГ

Для відновлення функціонування та розвитку територій держави – територіальних громад і регіонів – необхідним є оновлення державної регіональної економічної політики, зокрема її підходів до довгострокового відновлення. Основою життєздатності громади є її економіка, яка повинна залишатися працездатною навіть у період воєнних дій. Економічний потенціал ТГ формують місцеві бізнес-структури та релоковані підприємства, які нині потребують суттєвої правової підтримки та пільгових умов для продовження діяльності, аби зберегти й розвинути наявні виробничі потужності. На державному рівні вже реалізовано низку заходів підтримки бізнесу: ухвалено нормативно-правові акти, що спрощують податкові процедури та роботу на пільгових умовах у період «форс-мажору»; запроваджено спеціальні кредитні програми; забезпечено релокацію підприємств за державний рахунок; розширено механізми залучення місцевого бізнесу до державних замовлень та інші форми преференцій. Такі кроки сприяють створенню нових робочих місць, збільшенню надходжень до місцевих бюджетів та загальному економічному зростанню громад. Запровадження воєнного стану спричинило масову внутрішню та зовнішню міграцію населення. Найбільший відтік жителів спостерігався у період з лютого по травень 2022 р. Найуразливішими до окупації, бойових дій та інтенсивних міграційних потоків виявилися територіальні громади північних, східних і південних регіонів держави. Переважну частку зовнішніх мігрантів з України становили жінки з дітьми, люди старшого віку та особи з інвалідністю – загалом близько 5,3 млн осіб. Найінтенсивніший відтік спостерігався у березні 2022 р. Внутрішньо переміщеними особами стали 7,7 млн громадян [65], а за прогнозами УВКБ ООН, кількість зовнішніх мігрантів може перевищити 8 млн осіб [59]. Вирішальний вплив на масштаби внутрішньої та зовнішньої міграції має тривалість бойових дій. Серед головних викликів – забезпечення соціальної підтримки найбільш уразливих груп мігрантів, їх реєстрація, надання житла та працевлаштування, що вимагало оперативних змін державної політики та швидких рішень на місцевому рівні. Стрімкі міграційні

процеси в середньо- та довгостроковій перспективі суттєво позначаються на формуванні людського капіталу та перерозподілі трудових ресурсів, що впливає на економічну стійкість громад, регіонів і держави загалом. Тривалість війни та темпи відновлення житлової й соціальної інфраструктури визначають можливість повернення мігрантів. Передусім можуть повернутися ті, хто не втратив житло, а також жінки з дітьми, чії сім'ї залишилися у громадах. Натомість тривала відсутність житла може зумовити неповернення внутрішніх переселенців, а також молодих зовнішніх мігрантів – школярів і студентів, які завершать навчання за кордоном. Негативні наслідки для України включають:

- безповоротний відтік молоді та прискорене старіння населення;
- суттєвий перерозподіл і дефіцит трудових ресурсів;
- втрату людського капіталу.

У сукупності ці фактори істотно впливатимуть на відновлення територій та макроекономічну стабільність держави після завершення війни.

Уже реалізуються державні програми регіонального розвитку, спрямовані на відновлення постраждалих територій. Серед них – програми відбудови міст та забезпечення внутрішньо переміщених осіб житлом для постійного проживання, передусім для громадян пільгових категорій. Для довгострокового відновлення ВПО необхідні ключові ресурси: житло, робочі місця, доступна освіта, медичні послуги та фінансова підтримка. Стабілізація ситуації в територіальних громадах передбачає інтеграцію та взаємодію всіх локальних секторів – державного, приватного, громадського, релігійного та волонтерського – з метою забезпечення базових потреб: харчування, житла, медичної допомоги та відновлення освітнього процесу.

Подальший етап передбачає планування відновлення життєдіяльності територій з урахуванням їхніх індивідуальних умов, визначення пріоритетів і ресурсних потреб. Важливо оцінити всі напрями можливого розвитку та інтегрувати переміщених осіб у місцеву економіку шляхом сприяння їх працевлаштуванню.

Наступним кроком є підтримка місцевого бізнесу та створення умов для функціонування підприємств, релокованих із зон бойових дій, що формують економічний потенціал громад. Тилові регіони, які не зазнали бойових дій, виконують важливу роль – вони повинні не лише зміцнювати власну спроможність, а й підтримувати громади інших областей, що втратили ресурсну базу через воєнні дії. Проведений аналіз організаційного стану та фінансового забезпечення територіальних громад у сучасних умовах господарювання свідчить про необхідність ефективної системи управління. Для підтримання життєздатності громад органи місцевого самоврядування мають оперативно ухвалювати рішення, спрямовані на забезпечення безпечного середовища. У цьому контексті доцільно виокремити додаткові принципи функціонування ТГ:

- залученість – участь усіх компетентних суб'єктів у формуванні та реалізації стратегії безпеки громади;
- системність – комплексний підхід до питань безпеки та інформування населення про ризики й алгоритми дій;
- орієнтованість на потреби громади – розроблення програм безпеки відповідно до реальних потреб населення;
- синхронізація та координація – узгодженість управлінських рішень та послідовність їх виконання;
- публічність – прозора комунікація щодо заходів зі створення безпечного простору.

З огляду на непередбачувані обставини та зміни у державній регіональній політиці з 2022 року, центральні й місцеві органи влади зосереджені на підтримці бізнесу, релокованих підприємств і внутрішньо переміщених осіб, що є важливим ресурсом стійкості громад та регіонів. В громадах забезпечується комплексна підтримка соціально вразливих груп, зокрема родин загиблих військовослужбовців, ветеранів, осіб з інвалідністю та малозабезпечених мешканців. Діють також програми адресної підтримки. Після початку повномасштабного вторгнення росії у 2022 році Державну стратегію регіонального розвитку було актуалізовано з урахуванням нових викликів, пов'язаних із безпекою, відновленням інфраструктури та реалізацією євроінтеграційних зобов'язань України.

Оновлена редакція враховує потреби громад, що зазнали тимчасової окупації, і спрямована на досягнення стратегічної мети державної регіональної політики – зміцнення згуртованості, безпеки та добробуту громадян через модернізацію економіки, ефективне використання потенціалу територій і розвиток багаторівневого врядування (рис. 2.2) [2].



Рис. 2.2. Ключові принципи управління в громадах в сучасних умовах

Одним із ключових чинників формування ефективного територіального управління на засадах сталого розвитку в Україні стала реформа децентралізації [7]. Запроваджена у 2014 році, вона спричинила масштабну трансформацію системи місцевого врядування, консолідувавши понад 11 000 дрібних рад у близько 1 470 об'єднаних територіальних громад та суттєво підвищивши їх фінансову автономію. Посилення бюджетної спроможності та управління комунальними активами стимулювали формування довгострокових інвестиційних стратегій у сферах освіти, охорони здоров'я, ЖКГ та транспорту з акцентом на принципах сталого розвитку й енергоефективності. Децентралізація не лише зміцнила роль місцевої влади у впровадженні політики сталого розвитку, а й створила підґрунтя для партнерської взаємодії держави, бізнесу та громадськості. Обов'язковість публічних консультацій і залучення населення підвищили прозорість та інклюзивність місцевого планування.

Трансформація моделі управління супроводжувалася появою у громадах нових інституційних механізмів співпраці з громадянським суспільством, включно з розвитком відкритих громадських просторів і впровадженням системних процедур публічних консультацій.

У межах пріоритетів у сфері безпеки та оборони громади забезпечують підтримку військових формувань, зокрема дислокованих у містах і областях, а також працюють над поглибленням кліматичної та енергетичної політики на основі довгострокових програмних документів. Напрямок що стосується енергетичної політики є частиною впровадження міжнародного інструменту який підтримує муніципалітети у реалізації стійкої енергетичної політики та раціонального управління ресурсами (ЦСР 7, 9, 13). В громадах впроваджуються документи, з метою створення довгострокової рамки для досягнення кліматичної нейтральності, забезпечення енергетичної безпеки, відновлення інфраструктури, а також залучення міжнародного фінансування для реалізації екологічно чистих проєктів (ЦСР 7, 9, 11, 13, 17).

Інтеграція прилеглих сільських територій до адміністративної юрисдикції зумовила необхідність усунення диспропорцій у рівні розвитку інфраструктури та доступу до базових публічних послуг. Особлива увага приділяється забезпеченню рівного доступу до адміністративних та соціальних сервісів. Мережа ЦНАПів («Прозорі офіси») охоплює всю територіальну громаду. Для підвищення доступності послуг для осіб похилого віку, маломобільних мешканців та людей з інвалідністю впроваджено програму «Мобільний адміністратор», що передбачає виїзне обслуговування. Крім того, запроваджено сервіс першочергового обслуговування ветеранів, який діє у всіх підрозділах ЦНАПу та дозволяє скористатися послугами без черги за попереднім зверненням до рецепції (ЦСР 10, 16) [].

У межах цифрової трансформації впроваджуються інструменти електронного врядування: функціонує єдина система електронного квитка для всього муніципального транспорту (включаючи приміські маршрути), мобільні додатки, муніципальні чат-боти, що дозволяють мешканцям отримувати актуальну інформацію про транспорт, адміністративні послуги та інші сервіси громади у режимі реального часу.

## ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

У межах дослідження було всебічно проаналізовано ключові теоретичні, управлінські та практичні аспекти забезпечення спроможності територіальних громад у контексті сталого розвитку в умовах воєнного стану. Результати виконання поставлених завдань дозволяють сформулювати такі узагальнені висновки.

1. Аналіз теоретичних підходів до трактування понять спроможності та сталого розвитку територіальних громад засвідчив, що сучасна наукова думка розглядає спроможність як комплексну характеристику, що поєднує управлінські, фінансові, інституційні, кадрові та соціальні ресурси громади. Водночас сталий розвиток інтерпретується як збалансоване поєднання економічних, соціальних та екологічних пріоритетів, орієнтоване на довгострокову стійкість та підвищення якості життя населення. Синтез цих підходів створює теоретичне підґрунтя для оцінювання стану громад у кризових ситуаціях. Особливого значення в цьому контексті набувають моделі, що інтегрують просторове планування, енергетичну автономію та соціальну відповідальність.

2. Оцінка сучасного функціонування територіальних громад в умовах війни виявила істотне ускладнення їх діяльності внаслідок зростання фінансового навантаження, руйнування інфраструктури, переміщення населення, зменшення інвестиційної активності та погіршення безпекових параметрів. При цьому громади демонструють різний рівень адаптивності та стійкості, що зумовлено нерівномірністю ресурсної бази, різницею управлінських практик та ступенем попередньої інституційної зрілості.

3. Дослідження ключових викликів і проблем засвідчило, що на спроможність громад у воєнний період найбільше впливають: нестабільність фінансових надходжень; дефіцит кваліфікованих кадрів; зростання потреб у забезпеченні соціальних послуг; загрози безпеці населення; руйнування та пошкодження критичної інфраструктури; зниження економічної активності місцевого бізнесу. Сукупність цих факторів потребує системного управлінського реагування.

4. Аналіз наявних управлінських механізмів та інструментів показав, що найбільш ефективними в кризових умовах є: стратегічне планування, засноване на принципах адаптивності; програмно-цільове управління; залучення додаткових фінансових ресурсів через державні та міжнародні програми підтримки; розвиток партнерств із бізнесом, громадським сектором і міжнародними організаціями; цифровізація управлінських процесів. Дослідження показало, що ефективне впровадження ЦСР на місцевому рівні можливе за умови комплексного стратегічного підходу, що включає координацію між органами влади, бізнесом і громадськістю, застосування цифрових технологій, розвиток відкритого врядування та врахування потреб соціально вразливих груп. Проте потенціал багатьох громад залишається реалізованим не повністю через обмеження кадрових та інституційних можливостей.

5. Сформульовані рекомендації щодо стратегічних напрямків підсилення спроможності територіальних громад передбачають: удосконалення системи стратегічного управління; розширення фінансової автономії; нарощення інституційної та кадрової спроможності; диверсифікацію джерел економічного розвитку; відновлення та модернізацію критичної інфраструктури; підвищення рівня безпеки та соціальної стійкості; активізацію міжнародної співпраці та залучення інвестицій. Реалізація цих напрямів створює основу для забезпечення сталого розвитку територіальних громад навіть у умовах тривалих криз.

## ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

1. Безуглий О. В. Територіальна громада в Україні: напрями та чинники сталого розвитку : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.04. Харків. регіон. ін-т держ. упр. Харків, 2008. 20 с.
2. Берданова О. Стратегічне управління процесами відновлення територіальних громад. 2025 р. URL: <https://hromady.org/wp-content/uploads/2025/06/>.
3. Васильєва Н. В. та ін. Місцевий бюджет і фінансове забезпечення об'єднаної територіальної громади : навч. посіб. / Н. В. Васильєва, ... — Київ : [без видавця], 2017. — 119 с.
4. Виклики та пріоритети управління активами територіальних громад в умовах війни: науково-аналітична доповідь / наук. ред. Сторонянська І. З. Львів, ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України». 2022. 79 с. (Серія «Проблеми регіонального розвитку»).
5. Горбата Л. Нормативно-правове регулювання процесу відновлення територіальних громад в Україні. URL: <http://pag-journal.iei.od.ua/archives/2023/37-2023/13.pdf>.
6. Гордєєв О. К. Механізми забезпечення сталого розвитку територіальної громади.
7. Горохова Л., Невинна Г. Досягнення та перспективи реформи децентралізації в Україні. Вісник Львівського університету. 2023. № 46. С. 253–261. URL: <https://doi.org/10.30970/PPS.2023.46.32/>
8. Державна стратегія регіонального розвитку на 2021 – 2027 роки. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#n189>.
9. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу: аналіт. доп. / Жаліло Я. А., Шевченко О. В., Романова В. В. та ін.; за наук. ред. Я. А. Жаліла. Київ: НІСД, 2019. 192 с. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-05>

10. Європейська хартія місцевого самоврядування: Рада Європи, 15.10.1985. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text).
11. ІРДП. Підходи до визначення сутності спроможних територіальних громад. URL: <https://ird.gov.ua/irdp/p20220034.pdf>
12. ISO 26000:2010 Guidance on social responsibility. URL: <http://isotc.iso.org>
13. Кравченко Т. А. Основа сталого розвитку територіальних громад – системний підхід до реалізації національних інтересів України // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2014. № 1. URL: [http://el-zbirn-du.at.ua/2014\\_1/24.pdf](http://el-zbirn-du.at.ua/2014_1/24.pdf)
14. Ключковський Ю. Європейські правові стандарти місцевого самоврядування: зміст і правова природа // Міжнародні та європейські стандарти місцевого самоврядування: проблеми імплементації в Україні : матер. Всеукр. наук.-практ. конф. (20 грудня 2019 р., м. Львів) / за наук. ред. проф. М. Микієвича, проф. О. Сушинського, доц. Р. Бедрія. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2020. С. 37–42.
15. Концепція сталого розвитку населених пунктів. Постанова Верховної Ради України від 24 грудня 1999 р. № 1359-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1359-14#Text>.
16. Лелеченко А. П., Васильєва О. І., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень: навч. посіб. Київ, 2017. 110 с. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/202>.
17. Лободіна З. Міжбюджетні трансферти: реалії надання та шляхи удосконалення в контексті зміцнення фінансової бази органів самоврядування. URL: [http://library.wunu.edu.ua/images/stories/praci\\_vukladachiv](http://library.wunu.edu.ua/images/stories/praci_vukladachiv).
18. Лукеря Т. Що зараз відбувається з державною політикою відновлення громад і які питання треба врахувати. URL: <https://decentralization.ua/news/17127>.

19. Методика розроблення програми з комплексного відновлення території. URL: [https://decentralization.ua/uploads/library/file/895/%D0%9C%D0%5%D1%82%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D0%BA%D0%B0\\_%D0%9F%D0%9A%D0%92.pdf](https://decentralization.ua/uploads/library/file/895/%D0%9C%D0%5%D1%82%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D0%BA%D0%B0_%D0%9F%D0%9A%D0%92.pdf)21.
20. Методичні рекомендації щодо стратегічного планування в громадах. URL: <https://www.hromady.org/wpcontent/uploads/2021/02/%D0%9C%D0%B5%BE-2018-5.pdf>.
21. Мобільність робочої сили України в умовах воєнної економіки. Аналізують учені Інституту економіки та прогнозування НАН України. 2022. URL: <https://www.nas.gov.ua/UA/Messages/Pages/View.aspx?MessageID=9009>
22. Моніторинг показників досягнення ЦСР в Україні. URL: [https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-10/prezentaciya-csr\\_22.10.2019\\_karmazina.pdf](https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-10/prezentaciya-csr_22.10.2019_karmazina.pdf).
23. Надутий А. В. Принципи територіального устрою України як підґрунтя територіальної цілісності держави. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2016. Вип. 40. Т. 1. С. 51–55.
24. Негода В. Місцеве самоврядування України стане взірцевим для Європи. Україна обов'язково втілить всі завдання децентралізації: доп. до круглого столу. 2022. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/15186>
25. Організація співробітництва територіальних громад в Україні: практич. посіб. для посадових осіб місцевого самоврядування. Київ, 2017. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/11/organizatsiyaspivrobitnitstva-teritorialnih-gromad-v-ukrayini.pdf>
26. Патинська М. М. Формування категорії «сталий розвиток територіальних громад» в умовах євроінтеграційної перспективи // Міжнародне науково-технічне співробітництво: принципи, механізми, ефективність : збірник наукових праць XV (XXVII) Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 14–15 березня 2019 р.). Київ, 2019. С. 32–33.

27. Петрушенко Ю. М. Фінансова політика соціально-економічного розвитку територіальних громад : автореф. дис. ... д-ра екон. наук. Українська академія банківської справи. Суми, 2015. 42 с.

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

29. Пирога І.С., Пирога М.І. Роль місцевого самоврядування у відбудові в умовах воєнного стану. URL: <http://visnyk-pravo.uzhnu.edu.ua/article/view/283029/277209>.

30. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. 157-VIII : станом на 14 трав. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>.

31. План відновлення України. URL: <https://recovery.gov.ua/>

32. Посібник з управління територіальними громадами. URL: <https://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/posibnyk.tergrweb.pdf>.

33. Приліпко С., Васильєва Н., Маркушин О. Аналіз стану руйнувань інфраструктурних об'єктів в Ірпінській територіальній громаді Київської області. Право та державне управління, № 4. С. 221–228. URL: [http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/4\\_2022/31.pdf](http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/4_2022/31.pdf).

34. Про відновлення та регіональний розвиток після війни. URL: <https://www.csi.org.ua/news/pro-vidnovlennya-ta-regionalnyj-rozvytok-pislya-vijny>.

35. Про внесення змін до Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/940-2024-%D0%BF#Text>.

36. Про внесення змін до деяких законів України щодо першочергових заходів реформування сфери містобудівної діяльності. Закон від 12.05.2022 № 2254-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2254-20#Text20>.

37. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування і реалізації прогнозних та програмних документів соціально-економічного

розвитку об'єднаної територіальної громади. Наказ 21.12.2022 р. № 265. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0265914-22#Text>

38. Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів: Закон України від 11.11.2015 р. № 932. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/932-2015-%D0%BF#Text>.

39. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/ed20130811/find?text=%D2%E5%F0%E8%F2%EE%F0%B3%E0%EB%FC%ED%E0+%E3%F0%EE%EC%E0%E4%E0#Text>.

40. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15.07.1997 № 452/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/452/97-%D0%B2%D1%80#Text>.

41. Про транскордонне співробітництво: від 24.06.2004 № 1861-IV Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-15#Text>.

42. Про стратегічну екологічну оцінку. Закон України від 20.03.2018 № 2354-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2354-19#Tex>

43. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року. Указ Президента України від 30 вересня 2019 р. № 722/2019 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text>.

44. Програма комплексного відновлення громади. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/16184>.

45. Рендюк Т. Вимушена міграція в умовах російсько-української війни та її негативні наслідки для генофонду України. 2022. URL: <https://www.nas.gov.ua/UA/Messages/Pages/View.aspx?MessageID=9149>.

46. Сахно Т. А., Чиж В. І. Принципи та критерії організаційної структури об'єднаної територіальної громади. Актуальні проблеми соціально-економічного розвитку: регіональні особливості та світові тенденції: матеріали III Всеукр. наук.-практ. інтернет-конф. студентів та молодих вчених, (м. Івано-Франківськ,

23 жовт. 2019 р.). Івано-Франківськ: Прикарпатський нац. ун-т імені Василя Стефаника, 2019. С. 113–115.

47. Скібіцька Л. І., Скібіцький О. М. Менеджмент: навч. посіб. Київ: Центр учбової літ-ри, 2007. С. 39.

48. Склярська О. Пріоритети здоров'я та безпеки в стратегічному плануванні розвитку міста. Grail of Science, No 27, 2023. 686–688.

49. Співробітництво територіальних громад (міжмуніципальне співробітництво – ММС): навч.-практ. посіб. / В. В. Толкованов та ін.; за заг. ред. В. В. Толкованова, Т. В. Журавля. Київ, 2016. 154 с. URL: <https://www.imsukraine.org/sites/default/files/ИМС.pdf>.

50. Стратегія громади як ключ до її відновлення. URL: <https://decentralization.ua/news/18237>.

51. Танцюра Д. Децентралізація влади в умовах воєнного стану // Сучасний науковий журнал. 2024. № 4(2). С. 90–97.

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

53. Ткачук А., Третяк Ю. Про відновлення та регіональний розвиток після війни. URL: <https://www.csi.org.ua/news/pro-vidnovlennya-ta-regionalnyj-rozvytok-pislya-vijny/>

54. Трегобчук В. Концепція сталого розвитку для України // Вісник НАН України. 2002. № 2.

55. Указ Президента України №722/2019 «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text>.

56. Фактори стійкості громад під час війни. Дослідження впливу економіки, управління та залученості : [Електронний ресурс] / VoxUkraine. – Режим доступу:<https://voxukraine.org/factory-stijkosti-gromad-pid-chas-vijnydoslidzhennya-vplyvu-ekonomiky-upravlinnya-ta-zaluchenosti>.

57. Шевчук О. Ключові напрями розвитку України у повоєнний період : // Бізнес, інновації, менеджмент: проблеми та перспективи. 2022. URL: <http://confmanagement.kpi.ua/proc/article/view/272020>.

58. Шестаковська Т., Дементов І. Державна політика підтримки сталого розвитку територіальних громад в Україні // Scientific Journal. – 2025. – Т. 2. – С. 359–366.

59. Hart R. UN predicts more than 8 million refugees will flee Ukraine this year. Breaking. Business. Forbes Staff. 2022. URL: <https://www.forbes.com/sites/roberthart/2022/04/26/un-predicts-more-than-8-million-refugees-will-fleeukraine-this-year/?sh=75e190b869ef>

60. Interregional partnership as a background for the sustainable development: European facet / I. Zabłodska, K. Sieriebriak, O. Kolomytseva et al. European Journal of Sustainable Development. 2019. Vol. 8. URL: <http://ecsdev.org/ojs/index.php/ejsd/article/view/805/800>.

61. OECD (2023), Відбудовуємо Україну через зміцнення регіонального та муніципального управління, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/a5a7939d-uk>.

62. Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development. Annex to A/42/427. Development and International Co-operation: Environment. 1987. URL: <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>.

63. Popadynets N. Decentralization of local self-government under the conditions of administrative-territorial reform in Ukraine. Accounting. 2021. Vol. 7 (4). P. 781–790. DOI: 10.5267/j.ac.2021.2.006.

64. Raszkowski A., Bartniczak B. On the Road to Sustainability: Implementation of the 2030 Agenda Sustainable Development Goals (SDG) in Poland. Sustainability. 2019. T. 11. Vol. 366.

65. UN migration. Regional Ukraine Response: situation report. 2022. URL: [https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/situation\\_reports/file/iom-regional-ukraine-response-external-sitrep-21042022-final.pdf](https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/situation_reports/file/iom-regional-ukraine-response-external-sitrep-21042022-final.pdf).