

УДК 342.951:35.071.5](477)

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2024.1.30>

**О. М. Колодій**

кандидат наук з державного управління,  
керуючий партнер  
Адвокатського об'єднання «Правовий шлях»

## ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У ПОСТВОЄННИЙ ПЕРІОД

*Стаття присвячена визначенню перспективних напрямів розвитку територіальних громад у поствоєнний період. Визначено, що результативне управління територіальними громадами передбачає потребу втілення проектів, націлених на розвиток інфраструктури, сприяння бізнесу й інвесторам, покращення системи управління й послуг для населення. З'ясовано, що на сьогоднішній день спостерігається погіршення розвитку та падіння конкурентоспроможності територіальних громад, що пов'язано зі значними змінами в секторі фінансування проектів соціального розвитку територій, що спричиняє зміни бюджетних потоків, які насамперед скеровуються на потреби створення відповідних умов для оборони нашої країни. Своєю чергою, в результаті ослаблення економічної активності суб'єктів господарювання зменшився загальний об'єм інвестиції приватних підприємств. Наведено основні аспекти відновлення/розвитку, які повинні відобразитися у місцевих цільових та бюджетних програмах у територіальних громадах у поствоєнний період. Визначено головні завдання, які необхідно вирішити з метою покращення конкурентоспроможності та розвитку територіальних громад в Україні. З'ясовано, що виконання завдань щодо відновлення конкурентоспроможності й розвитку територіальних громад – реальна потреба не тільки для гарантування результативної відбудови України після того, як закінчиться війна, проте і в контексті інтеграції нашої країни у європейську систему гарантування стабільного зростання територій. Встановлено, що результатом подібного відновлення конкурентоспроможності й розвитку може бути організація нових підприємств, а також динамічний розвиток існуючих, що, своєю чергою, утворить підґрунтя для організації нових робочих місць в громадах, зростання обсягів виробництва і доходів мешканців. Визначено, що здійснення тих або інших векторів розвитку залежить від того, чи існують бойові дії на території громади, а також її спроможності. Використання певних інструментів антикризового управління вимагає доопрацювання вітчизняного законодавства й масштабного залучення джерел фінансування, зокрема і через державно-приватне партнерство.*

**Ключові слова:** територіальні громади, поствоєнний період, відновлення/розвиток, завдання, напрями.

**Постановка проблеми.** Територіальні громади мають важливе значення в системі державного управління. Вони – адміністративно-територіальні одиниці базового рівня. Громади – головна ланка між жителями, котрі весь час мешкають в межах села, селища, міста, й урядом. Одне з головних завдань територіальних громад – створення належних умов для добробуту й зростання своєї території. Вони вирішують питання, що пов'язані з будівництвом житла, благоустроєм, транспортною інфраструктурою, соціальним захистом мешканців, а також рештою сфер життя міста або району. До того ж територіальні громади здійснюють функції стосовно організації й прове-

дення виборів, підтримки громадського порядку й безпеки, забезпечення муніципальних послуг і надання громадянам відомостей щодо роботи органів місцевого самоврядування. Вагоме призначення територіальних громад – представляти інтереси громадян перед урядом. Вони є посередниками між населенням та державними органами, захищаючи права й інтереси своїх жителів. Крім того, громади мають вагоме значення в розвитку територій. Вони напроцьовують і втілюють програми й проекти щодо розвитку економіки, туризму, культури й решти галузей життя. Громади з активністю займаються залученням інвестицій і розвитком підприємництва на власній території. Проте перед ними

постають проблеми та виклики, в тому числі війна, брак фінансування, нерезультативність управління, корупційні прояви, а також брак кваліфікованого персоналу – все зазначене заважає повноцінному здійсненню їхніх функцій та завдань.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Проблематику розвитку територіальних громад у поствоєнний період досліджували різні вітчизняні науковці, серед яких І. Алексеєнко, С. Бурбело, М. Бурик, С. Гречана, Ю. Дубневич, І. Заблодська, В. Кравців, Г. Марків, О. Подзізей, С. Потапенко, О. Ромахова, Р. Содома, І. Сторонянська, Т. Шматковська та інші.

**Метою статті є** визначення перспективних напрямів розвитку територіальних громад у поствоєнний період.

**Виклад основного матеріалу.** Війна, яка відбувається наразі в Україні в результаті збройної агресії російських окупантів, зумовила структурні зрушення в економічній системі країни і нівелювала багато здобутків, котрих вийшло досягти нашій країні в аспекті реформування адміністративно-територіальної системи й бюджетної децентралізації. В той же час система територіальних громад тільки почала показувати розвиток соціально-економічних показників розвитку регіонів. Нині здійснюються значні зміни в секторі фінансування проєктів соціального розвитку територій, що обумовлює зміни бюджетних потоків, які насамперед скеровуються на необхідність забезпечення оборони нашої країни. Своєю чергою, в результаті зниження економічної активності суб'єктів господарювання зменшилася загальна кількість інвестиції приватних підприємств. У цілому внаслідок подібних перетворень зменшується конкурентоспроможність, а значить й розвиток територіальних громад як суб'єкта економічної системи держави.

Не всі територіальні громади України зможуть розвиватися у повоєнний час, деякі з них підлягають, насамперед, відновленню. Зокрема, місцеві цільові та бюджетні програми у територіальних громадах у повоєнний період повинні відображати наступні аспекти відновлення/розвитку залежно від зацікавлених сторін:

- відновлення місцевої економіки;
- збереження ВПО та релокованого бізнесу як активу громади органами місцевого самоврядування та влади;
- покращення/відновлення умов життєдіяльності мешканців громади та ВПО;

– прибутковість та розширення виробництва місцевого та релокованого бізнесу;

– сприяння місцевому економічному і соціальному розвитку, зокрема реабілітації захисників України, їх інклюзивного супроводу;

– задоволеність громадян у прозорості та ефективності рішень влади та їх участь у соціально-економічному розвитку громади [1, с. 63].

Потреби, пріоритети, у тому числі щодо відновлення громад та подальшого соціально-економічного розвитку, стратегічних та програмних документів, а також потенційні ризики, які можуть виникнути на місцевому та регіональному рівнях, розглядаються в контексті «Методичних рекомендацій щодо проведення моніторингу та оцінки реалізації планових документів з відновлення та розвитку громад», та розробка програм відновлення та розвитку громад. На рівні держави також прийнято постанову Кабінету Міністрів України від 14 жовтня 2022 року № 1159 «Про затвердження Порядку розроблення, проведення громадського обговорення, погодження програм комплексного відновлення області, території територіальної громади (її частини) та внесення змін до них» [2]. Проте виникають питання у керівництва територіальних громад щодо пошуку та реалізації кращих європейських практик, зокрема й у архітектурному аспекті. Проблеми виникають у зв'язку із неузгодженістю таких програми з іншими нормативними документами. Відсутня наразі єдина інформаційна система для реєстрації таких програм безпосередньо у межах певних територій. Передбачається, що для відшкодування та фінансування проєктів буде застосовуватися платформа цифрового управління відбудови, як комплексного ІТ-продукту на основі Реєстру пошкодженого та знищеного майна. Окрім цього, різні критерії визначення територій відновлення у Законі України «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 року № 156-VIII та постанові Кабінету Міністрів України від 14 жовтня 2022 року № 1159 [3, с. 55-56].

Загалом відновлення конкурентоспроможності територіальних громад в Україні набуває особливого значення у зв'язку з тим, що реалізація цього завдання створить передумови для вирішення важливих проблем соціально-економічного розвитку країни. Зокрема, розвиток конкурентоспроможності територіальних громад в Україні може позитивно вплинути на стан національної економіки в цілому [4, с. 18]. Водночас

це здатне допомогти збільшити обсяги інвестицій, а також покращити бізнес-умови в регіонах, результатом чого буде змога організації нових підприємств у територіальних громадах і, відтак, створення нових робочих місць для певних регіонів. Також зростання конкурентоспроможності територіальних громад результативно допоможе зменшити диспропорції в становищі економічного розвитку між різними регіонами України.

Перспективи розвитку територіальних громад залежать від їх спроможності та характеристик території під час війни. Так, згідно Закону України «Про засади державної регіональної політики» виділяють такі функціональні типи територій: території відновлення; регіональні полюси зростання; території з особливими умовами для розвитку; території сталого розвитку [5]. Останні 3 типи територій розроблятимуть стратегії розвитку, а перша – програму відновлення. Вже у серпні 2023 року було проведено перше засідання комісії Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури щодо відповідного розподілу, зокрема щодо територій відновлення [6, с. 57].

Програма комплексного відновлення області розробляється на підставі розпорядження голови обласної державної адміністрації, а затверджується вже за рішенням сесії обласної ради. Отже, особливістю процедури розроблення даного виду документації є паритетна участь в ній органу виконавчої влади та органу місцевого самоврядування обласного рівня. Водночас, програма комплексного відновлення території територіальної громади розробляється за рішенням виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради, а затверджується на пленарному засіданні сесії цієї ж ради. Разом з тим, проект розробленої програми підлягає обов'язковому погодженню з уповноваженим органом містобудування та архітектури обласної державної адміністрації. Виявляється, що в процесі розроблення будь-якої програми комплексного відновлення території на жодній її стадії не приймають участь органи субрегіональної ланки управління – районні ради та районні державні адміністрації. На нашу думку, така позиція законодавця потребує удосконалення з огляду на наступне [7].

Поряд із цим, відсутня координація процесів відновлення у громадах на рівні центральної влади уповільнює та суттєво затягує прийняття рішень щодо їх подальшого функціонуван-

ня. Розвитку чи відновленню територіальних громад заважатиме невизначеність держави щодо мігрантів (ВПО чи біженців за кордоном); неможливість оцінювання соціального профілю громад, визначення типів територій з особливими умовами тощо. Отже розвиток територіальних громад напряму залежить від державного стратегування в Україні. Тому останній процес має відбуватися лише спільно з територіальними громадами [8].

За відомостями Міністерства розвитку громад та територій України відсоток актуальних генеральних планів, розроблених після 2011 року, становить для: міст-обласних центрів – 50%; міст обласного значення – 48,1%; міст районного значення – 23,7%. Водночас, застарілість наявних генеральних планів, розроблених ще за радянських часів, залишається ключовою проблемою у сфері забезпечення населених пунктів містобудівною документацією. Тому, наразі потребують оновлення, внесення змін або нового розроблення генеральні плани: міст обласного значення – 23 (17,7% від загальної кількості); міст районного значення – 91 (37,1%); селищ міського типу – 373 (54,9%); сільських населених пунктів 22801 (85,0%) [9]. В той же час, у більшості районів є чинні Проекти (Схеми) районного планування які є різновидом містобудівної документації, та які також підлягають врахуванню при розробленні програм комплексного відновлення території. Наведене переконливо свідчить про необхідність включення районних рад та районних державних адміністрацій до участі при розробленні програми комплексного відновлення території [10].

Формування умов для зростання рівня конкурентоспроможності територіальних громад в Україні потребує здійснення комплексу заходів, що стосуються різних аспектів їх функціонування. Зокрема, до числа таких завдань варто віднести наступні:

1. Покращення інфраструктури – реконструкція дорожньої мережі, розвиток та покращення якості послуг громадського транспорту, будівництво та реконструкція об'єктів соціальної інфраструктури (шкіл, лікарень, культурних центрів, спортивних майданчиків тощо) є важливими чинниками підвищення конкурентоспроможності територій, які значно збільшують рівень їх інвестиційної привабливості.

2. Розвиток бізнес-середовища, що передбачає необхідність створення сприятливих умов для бізнесу (зокрема, підтримка підприємниць-

кої діяльності та зменшення адміністративних перешкод для створення нових підприємств), відкритість до інвестицій, розвиток технопарків та інкубаторів.

3. Розвиток громадського самоврядування – посилення ролі громадян у прийнятті рішень та ефективній реалізації контролю за діяльністю місцевих органів влади максимально сприяє розвитку місцевих ініціатив та проектів громадської співпраці, внаслідок чого зростає рівень соціально-економічного розвитку територій.

4. Розвиток людського капіталу, котрий передбачає забезпечення доступу до високоякісної освіти та підвищення кваліфікації робочої сили, підтримку розвитку малого та середнього підприємництва, розвиток науки та інновацій.

5. Розвиток туризму, який полягає у системному розвитку туристичної інфраструктури та привабливості територій і загальному сприянні розвитку туристичної індустрії [11, с. 27-28].

Ми вважаємо, найбільш вагомими передумовами, які спричиняють формування й розвиток території з особливими умовами для розвитку, є: вдале географічне розташування; територія мусить володіти суттєво кращою інфраструктурою; забезпечення соціальною інфраструктурою; існування дешевих трудових ресурсів, проте висококваліфікованих кадрів; надання банківських й інших фінансових послуг на високому рівні, доступний зв'язок з міжнародними й міжрегіональними фінансовими центрами, а також ринками; сприятлива для промислового виробництва сервісна сфера; неіснування адміністративно-бюрократичних перепон під час організації нових підприємств; доволі розвинена й стабільна інституційна сфера; існування на рівні законодавства визначених пільг й інших преференцій, які відносяться до підприємств, що функціонують на цій території; загальнополітична стабільність в державі й регіоні, соціальна стійкість територіальної громади, котрій належить певна територія. Водночас для результативного функціонування економічних зон із сприятливою підприємницькою й інвестиційною атмосферою з-поміж преференцій (пільг), які надаються підприємствам, які функціонують на такій території, необхідне існування трьох головних груп підтримки, а саме податкових пільг; фінансових й адміністративних преференцій.

Проте потрібно зауважити, що ці заходи гарантування розвитку конкурентоспроможності й зростання можуть різнитися в залеж-

ності від певної громади, а також її потреб. Як-от, у сільських територіальних громадах може стати значно актуальнішою потреба розвитку аграрного сектора й сприяння малим та середнім фермерським господарствам. Водночас в територіальних громадах, які розташовуються в містах, більше може акцентуватися на потребі розвитку інфраструктури й бізнес-сфери.

Отже, можливо говорити про те, що результативне управління територіальними громадами передбачає потребу втілення проектів, орієнтованих на зростання інфраструктури, сприяння бізнесу і підтримку інвесторів, покращення системи управління й послуг для населення. Загальним ефектом відновлення конкурентоспроможності територіальних громад повинне стати загальне покращення якості життя й соціального захисту жителів громади. В цілому конкурентоспроможні територіальні громади здатні стати привабливими для інвесторів і бізнесу, завдяки чому сформується передумова для динамічного соціально-економічного зростання територій. Ефектом подібного відновлення конкурентоспроможності й розвитку може бути організація нових підприємств, а також динамічний розвиток тих, які існують, що, своєю чергою, створить підґрунтя для організації нових робочих місць в громадах, зростання об'ємів виробництва й доходів населення.

**Висновки і пропозиції.** Таким чином, розвинуті територіальні громади здатні допомогти покращити конкурентоспроможність держави загалом. Цього можливо досягти шляхом збільшення обсягів виробництва, розвитку вітчизняної економіки, залучення інвестицій і туризму, поліпшення якості життя населення й розвитку людського потенціалу. Через це виконання завдань стосовно відновлення конкурентоспроможності й зростання територіальних громад – реальна потреба не тільки для гарантування результативної відбудови України після того, як завершиться війна, а також і в контексті інтеграції нашої країни в європейську систему забезпечення стабільного розвитку територій.

Аналітичне дослідження підсумків розгляду проблематики перспектив зростання територіальних громад продемонструвало: в Україні результативне функціонування територіальних громад у післявоєнний період може відбутися, базуючись на використанні державного стратегування й конкретно обдуманого Плану відбудови України. Здійснення тих або інших векторів

розвитку залежить від того, чи існують бойові дії на території громади, а також її спроможності. Використання належних інструментів антикризового управління вимагає доопрацювання вітчизняного законодавства і великого залучення джерел фінансування, зокрема шляхом державно-приватного партнерства.

#### Список використаної літератури:

1. Заблудська І.В., Гречана С.І., Бурбело С.О. Соціально-економічна результативність і ефективність життєдіяльності територіальних громад та їх інвестиційний потенціал у воєнний час. *Економіка та право*. 2023. № 3. С. 61-79. DOI: <https://doi.org/10.15407/econlaw.2023.03.061>.
2. Про затвердження Порядку розроблення, проведення громадського обговорення, погодження програм комплексного відновлення області, території територіальної громади (її частини) та внесення змін до них: Постанова Кабінету Міністрів України 14 жовтня 2022 року № 1159. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1159-2022-%D0%BF#Text>.
3. Бурик М.М., Ромахова О.О. Алексєєнко І.В. Перспективи розвитку територіальних громад після завершення війни. *Наукові інновації та передові технології*. 2023. № 14 (28). С. 50-61. DOI: [https://doi.org/10.52058/2786-5274-2023-14\(28\)-50-61](https://doi.org/10.52058/2786-5274-2023-14(28)-50-61).
4. Подзізей О.О., Шматковська Т.О. Аналізування та оцінювання виконання місцевих бюджетів територіальних громад Волинської області як складова забезпечення їх конкурентоспроможності. *Галицький економічний вісник*. 2022. № 2. С. 15-20. DOI: [https://doi.org/10.33108/galicianvisnyk\\_tntu2022.02.015](https://doi.org/10.33108/galicianvisnyk_tntu2022.02.015).
5. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 5 лютого 2015 року № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>.
6. Бурик М.М., Ромахова О.О. Алексєєнко І.В. Перспективи розвитку територіальних громад після завершення війни. *Наукові інновації та передові технології*. 2023. № 14 (28). С. 50-61. DOI: [https://doi.org/10.52058/2786-5274-2023-14\(28\)-50-61](https://doi.org/10.52058/2786-5274-2023-14(28)-50-61).
7. Потапенко С.А. Забезпечення відновлення та ревіталізації територій в Україні у повоєнний період. URL: <https://sci-conf.com.ua/wp-content/uploads/2022/10/EURASIAN-SCIENTIFIC-DISCUSSIONS-23-25.10.22.pdf#page=466>.
8. Кравців В.С., Сторонянська І.З. Територіальні громади в умовах децентралізації: ризики та механізми розвитку: монографія. Львів: ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України», 2020. 531 с.
9. Відкрите просторове планування: PMAP. URL: <http://pmap.minregion.gov.ua/index.php?r=map%2Findex&typeAto=region>.
10. Потапенко С.А. Забезпечення відновлення та ревіталізації територій в Україні у повоєнний період. URL: <https://sci-conf.com.ua/wp-content/uploads/2022/10/EURASIAN-SCIENTIFIC-DISCUSSIONS-23-25.10.22.pdf#page=466>.
11. Содома Р., Дубневич Ю., Марків Г., Шматковська Т. Моніторинг соціально-економічного розвитку територіальних громад. *Аграрна політика і вдосконалення економічних відносин в АПК*. 2021. № 28. С. 24-30. DOI: <https://doi.org/10.31734/economics2021.28.024>.

#### Kolodii O. M. Prospective directions for the development of territorial communities in the post-war period

*The article is devoted to the determination of promising directions for the development of territorial communities in the post-war period. It was determined that the effective management of territorial communities includes the need to implement projects aimed at infrastructure development, business and investor support, improvement of the management system and services for the population. It was found that today there is a deterioration in the development and a drop in the competitiveness of territorial communities, which is associated with significant changes in the field of financing projects for the social development of territories, which leads to a change in budget flows, which are primarily directed to the needs of ensuring the defense of our state. In turn, as a result of the fall in the economic activity of economic entities, the total amount of investment by private enterprises decreased. The main aspects of recovery/development, which should be reflected in local target and budget programs in territorial communities in the post-war period, are given. The main tasks that must be solved in order to improve the competitiveness and development of territorial communities in Ukraine have been identified. It has been found that the implementation of tasks to restore competitiveness and development of territorial communities is an objective necessity not only to ensure the effective reconstruction of Ukraine after the end of the war, but also in terms of the integration of our state into the European system of ensuring the sustainable development of territories. It has been established that the consequence of such a restoration of competitiveness and development may be the creation of new enterprises and the intensive development of existing ones, which, in turn, will form the prerequisites for the creation of new jobs in communities, an increase in production volumes and incomes of the population. It was determined that the implementation of certain directions of development depends on the presence of hostilities on the territory of the community and its capacity. The application of the appropriate toolkit of anti-crisis management requires the finalization of national legislation and large-scale involvement of funding sources, including through public-private partnerships.*

**Key words:** territorial communities, post-war period, recovery/development, tasks, directions.