

НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

**Центр внутрішньополітичних досліджень**  
*Center for Domestic Policy Studies*

<https://doi.org/10.53679/NISS-analytrep.2023.02>

# **МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ЧИННИК СТІЙКОСТІ ТИЛУ**

Аналітична доповідь

Київ 2023

*За повного або часткового відтворення матеріалів цієї публікації  
посилання на видання є обов'язковим*

Авторський колектив:

*Потапенко В. Г.*, д-р. екон. наук, ст. наук. співроб. (кер. авт. колективу);  
*Баранник В. О.*, канд. екон. наук, ст. наук. співроб.; *Бахур Н. В.*;  
*Валюшко І. В.*, канд. політ. наук; *Головка А. А.*, канд. політ. наук;  
*Двігун А. О.*, д-р. екон. наук, проф.; *Їжак О. І.*; *Лісогор Л. С.*, д-р. екон. наук,  
проф.; *Малярєвський Є. В.*; *Химинець В. В.*, д-р. екон. наук, доц.

За редакцією В. Потапенка

М 95 **Місцеве** самоврядування як чинник стійкості тилу : аналіт. доп. /  
[В. Г. Потапенко, В. О. Баранник, Н. В. Бахур та ін.] ; за ред. В. Г. Потапенка. – Київ :  
НІСД, 2023. – 54 с. – <https://doi.org/10.53679/NISS-analytrep.2023.02>

В аналітичній доповіді розглянуто передумови стійкості територіальних громад тилу, прифронтової зони й тимчасово окупованих територій, забезпечені реформою децентралізації. Досліджено стійкість індикативних громад тилу, прифронтової зони, тимчасово окупованих і деокупованих громад. Визначено ключові аспекти управління на рівні громад в умовах воєнного часу.

**УДК 352/354:353.8:316.772.4**

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b> .....	4
<b>РОЗДІЛ 1. ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ – ОСНОВА СТІЙКОСТІ ТИЛУ</b> .....	6
1.1. Передумови успіху реформи децентралізації .....	6
1.2. Стійкість територіальних громад.....	7
1.3. Стійкість громад як фактор національної стійкості.....	10
<b>РОЗДІЛ 2. ПРИКЛАДИ СТІЙКОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД</b> .....	133
2.1. Центральний регіон – Дніпропетровська область.....	133
2.2. Південний регіон – місто Херсон .....	200
2.3. Західний регіон – Львівська область .....	288
<b>РОЗДІЛ 3. ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ</b> ....	366
3.1. Територіальні громади та військові адміністрації .....	366
3.2. Забезпечення державного управління та місцевого самоврядування на деокупованих територіях .....	433
3.3. Протидія колабораціонізму та русифікації.....	444
3.4. На шляху до відновлення.....	49
<b>ВИСНОВКИ</b> .....	533

## ВСТУП

Повномасштабне вторгнення Російської Федерації стало найбільшим викликом для України з дня відновлення її незалежності. З-поміж інших війна загострила й проблеми досягнення стійкості регіонів та громад.

Перебіг бойових дій продемонстрував міцність та ефективність горизонтальних зв'язків в українському суспільстві. Коли обласні й районні військові адміністрації (ВА) та обласні ради зосереджені на розв'язанні питань збройної боротьби з агресором, істотна частина тягара війни лягає на територіальні громади (ТГ). Окрім акумулювання й доправлення волонтерської допомоги ЗСУ і Силам територіальної оборони (ТрО), приймання й розселення вимушених переселенців, місцеві ради зосереджуються на підтримці бізнесу й забезпечують функціонування місцевої економіки й життєдіяльність населення.

Місцеве самоврядування в його сучасному вигляді ще ніде у світі не стикалося з викликами, які постали перед ТГ України внаслідок широкомасштабного вторгнення Росії. Так склалося, що українські громади не тільки проходять власний краш-тест в абсолютно жорстких і небезпечних умовах, але й упроваджують на практиці принципи й стандарти основних міжнародних документів у сфері місцевого самоврядування – особливо важливі під час війни, які:

- доводять справедливість ідеї субсидіарності, закріпленої в Європейській хартії місцевого самоврядування (Страсбург, 15 жовтня 1985 р.);
- підтверджують доцільність розширення поняття місцевого самоврядування в редакції Всесвітньої декларації місцевого самоврядування (Ріо-де-Жанейро, 26 вересня 1985 р.), а саме як «право й обов'язок місцевих органів влади регулювати і вести державні справи під свою особисту відповідальність і в інтересах місцевого населення»;
- «сміливо й рішуче беруть на себе відповідальність за створення, прямо чи опосередковано, економічного зростання» на місцях відповідно до Європейської хартії міст 1992 р.

Реформа децентралізації в Україні є однією з найуспішніших і найпослідовніших за останні вісім років. Запорукою цього стали давні європейські традиції місцевого самоврядування, послідовність керівництва держави та системна методологічна й інституційна допомога міжнародних організацій.

Успішність реформи територіальної організації влади в Україні визнають міжнародні партнери. Саме тому основні завдання Уряду на 2022–2025 рр. було спрямовано на забезпечення стійкого розвитку регіонів і ТГ. Водночас ці плани зазнали вимушеної корекції через російський напад. Рішення центральної влади, спричинені потребою оперативно реагувати на умови воєнного часу, призупинили процеси децентралізації у певних напрямках.

Підсумки першого етапу реформи децентралізації підбито 21 лютого 2022 р. на Національному форумі «Безпечні та спроможні громади майбутнього» під патронатом Президента України, де розглянули такі питання:

- виконання рішення РНБО України від 15 квітня 2021 р. «Про заходи державної регіональної політики на підтримку децентралізації влади» в умовах реформи децентралізації влади та посилення спроможності ТГ;
- сучасні інструменти та ефективні рішення для розвитку громад;
- безпека в громадах, розбудова системи національного спротиву.

Організатори форуму – Рада національної безпеки і оборони України й Асоціація малих міст України, модератор першої та другої сесії – директор Національного інституту стратегічних досліджень Олександр Богомолов.

За три дні потому розпочалося широкомасштабне вторгнення РФ в Україну і перед територіальними громадами постали суворі виклики відсічі окупантам, матеріально-технічного забезпечення територіальної оборони та національного спротиву, організації евакуації та приймання внутрішньо переміщених осіб (ВПО). Змінилось управління регіонального й місцевого рівнів, в усіх областях і в багатьох громадах створено військові адміністрації – це уможливило адаптування регіонів та громад до воєнних умов.

На тлі безпрецедентних загроз світовій демократії, які створила Росія своїм нападом, ТГ в Україні доводять – розширення компетенції місцевого самоврядування через делегування його органам частини державних повноважень є виправданим і розумним кроком. Система управління воєнного часу забезпечила стійкість на регіональному і місцевому рівнях.

На вільних землях ТГ стали базовою ланкою забезпечення стійкості тилу й соціальної стабільності. Стійкість територіальних громад, що опинились у тимчасовій окупації після 24 лютого, дала змогу прискорити процес стабілізування після деокупації.

## РОЗДІЛ 1. ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ – ОСНОВА СТІЙКОСТІ ТИЛУ

Стійкість тилу в перші місяці війни значною мірою забезпечено успіхом децентралізації, яка відбувалася в попередні роки, та створенням спроможних самоврядних територіальних громад.

### 1.1. Передумови успіху реформи децентралізації

Серед основних передумов успіху реформи місцевого самоврядування й територіальної організації влади варто виокремити такі.

*Місцеве самоврядування є давньою традицією в Україні.* Про це свідчить традиція самоврядних міст, де з XIII ст. діяло Магдебурзьке право. Після створення Російської імперії самоврядування на українських землях поступово ліквідували, а Київ утратив самоврядний статус лише 1835 р. На Галичині та Закарпатті цей статус зберегли міста в межах Австро-Угорської імперії.

Козацьке самоврядування громад України ґрунтувалося на некодифікованому звичаєвому праві. Козацька громада успадкувала давньоруські традиції вічевої прямої демократії, коли на майдані міста збиралася рада. Ради управляли полковими та сотенними козацькими містечками, на них же й обирали старшин (виконавчу владу) та суддів. Традиційним елементом місцевого самоврядування були самоврядні єврейські штетли (містечка), створені на феодальних землях сучасної правобережної України в межах Речі Посполитої для розвитку торгівлі та ремесел.

Корінні народи України (кримчаки та караїми) мали власні традиції місцевого самоврядування, зокрема релігійного, перебуваючи в межах інших державних утворів протягом багатьох століть. Кримські татари наслідували традиції Золотої орди, де врядування на місцях зосереджувалося в руках давніх знатних (бейських) родів.

До певної міри самоврядними були грецькі, сербські, німецькі громади, які створювали свої поселення на Сході і Півдні України в XVIII–XIX ст.

*Український спосіб життя.* Власна ініціатива та підприємництво – база життєвого ладу, а основною цінністю українців є воля – поняття, яке не перекладається одним словом на інші мови. Бажання боронити свої позиції, діяти відповідно до власних інтересів є нашою важливою якістю – вона допомогла зберегти ідентичність в умовах вікової імперської денацифікації.

*Традиційні сусідські та родинні зв'язки.* Українському способу життя притаманні тісні зв'язки між родичами й сусідами, які допомагають підтримувати згуртованість громади, організовувати економічне життя та побут, зберігати давні традиції. Вони утворюють міцну мережу як у громадах, так і в умовах сучасних міграційних процесів між регіонами та країнами. Такі зв'язки актуалізувалися на технологічному підґрунті соціальних мереж і виявилися

напрочуд ефективними для адаптації членів громад в умовах війни та масового виїзду за кордон.

**Релігійні громади.** В Україні є багато християнських конфесій, іслам та іудаїзм. Релігійні спільноти, яких у межах ТГ може бути декілька, відіграють значну роль у формуванні згуртованості, морально-етичних норм та позитивно впливають на розвиток економічного життя громади.

**Традиції прямої демократії.** Традиції прямого волевиявлення, зібрання людей у критичних ситуаціях на центральній площі з вимогами до влади або зміни влади в сучасній Україні отримали назву *Майдан* – їхній початок у звичайному вічевому праві.

**Обрання лідерів та конкуренція.** Реформа децентралізації та сам процес об'єднання ТГ виявив нових лідерів місцевого самоврядування. Вибори справді відбуваються на конкурентній основі. Цей процес відповідає як сучасним демократичним нормам ЄС, так і українським традиціям самоврядування. У багатьох громадах фактично є опозиційна команда, яка в разі втрати довіри до лідерів готова взяти на себе відповідальність за життя населення.

**Контроль громади за діяльністю обраної влади.** В умовах відкритості, конкурентності демократичних виборів та активної ролі соціальних мереж громадяни здійснюють реальний контроль за діями обраної влади.

**Спроможність громади.** Децентралізація надала ТГ дієві можливості для наповнення бюджету та одночасно передала значні повноваження у сфері надання соціальних послуг громадянам.

**Міжнародна допомога.** Реформа виявилася успішною значною мірою й завдяки тривалій широкій міжнародній допомозі (2014–2021 рр.) – методичній, інституціональній, правовій та фінансовій.

## 1.2. Стійкість територіальних громад

Поняття *Resilience* (англ.) дещо ширше за традиційний український переклад «стійкість» – це ще й «еластичність» і «пружність». Таким чином, стійкість системи доцільно сприймати не тільки як сталий опір, але і як адаптацію до змін за збереження основних параметрів її функціонування та життєздатності.

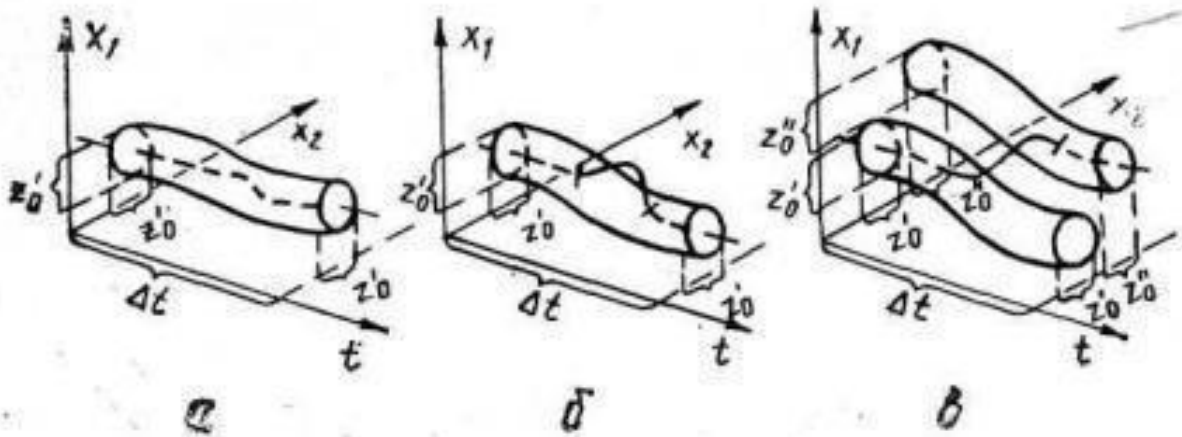


Рис. 1. Форми стійкості системи

Зазвичай розглядають дві форми стійкості. Перша – *інертність* (рис. 1, а) – здатність системи під дією фактора не виходити із заданої області станів протягом певного інтервалу часу. Друга – *відновлюваність* (рис. 1, б) – здатність системи повертатися за певний час до області станів після виходу з неї під впливом фактора. Проте є й третя форма стійкості систем – *пластичність* (рис. 1, в), під якою розуміють здатність системи за наявності в неї кількох областей станів у межах інваріанта переходити під дією фактора з однієї такої області до інших і завдяки цьому протягом певного часу не залишати інваріантної області.

Проблеми стійкості та безпеки є предметами дослідження не тільки технічних дисциплін – дедалі більше до них звертаються в соціогуманітарних розвідках. Однак, попри першочергову актуальність *стійкості* під час визначення й реалізації зовнішньої та внутрішньої політики держави – цим поняттям оперують в основних державних документах: стратегіях, законах, програмах, – деякі її виразні особливості не завжди враховують.

Стійкість виявляється під час дії зовнішніх чинників, негативних для функціонування системи. Система може безповоротно втратити рівновагу, і це означатиме: ресурсів рівноваги, відновлюваності й пластичності виявилось недостатньо. Система може повернутись у стан рівноваги через внутрішню адаптацію, але вже частково зміненою. Зрештою, система може бути заздалегідь підготовлена до дії зовнішніх негативних чинників таким чином, щоб не втратити рівноваги.

Це можна проілюструвати забезпеченням рівноваги механічної системи шляхом оптимального розміщення центра ваги (рис. 2). Механічна стійкість полягає в пошукуві мінімальної сили, здатної не просто вивести конструкцію з рівноваги, а довести до стану неповернення до початкового рівноважного стану. І навіть на цьому простому прикладі можна визначити основні механізми, певним чином універсальні, які спроможні збільшити стійкість: поліпшення якості



конструкції (у цьому разі – збільшення ваги в певних частинах конструкції задля зміщення центра тяжіння в потрібному напрямі); зміна форми конструкції задля уникнення слабких місць (аналог диверсифікації). Також можна навести й безліч інших механізмів посилення рівноваги (стійкості), як-от використання різних конструкційних матеріалів чи кріплення конструкції. Ще одним варіантом збільшення стійкості можна вважати потенційно можливий вплив на саму силу, яка діє на конструкцію та виводить її з рівноваги, – власне, її обмеження.

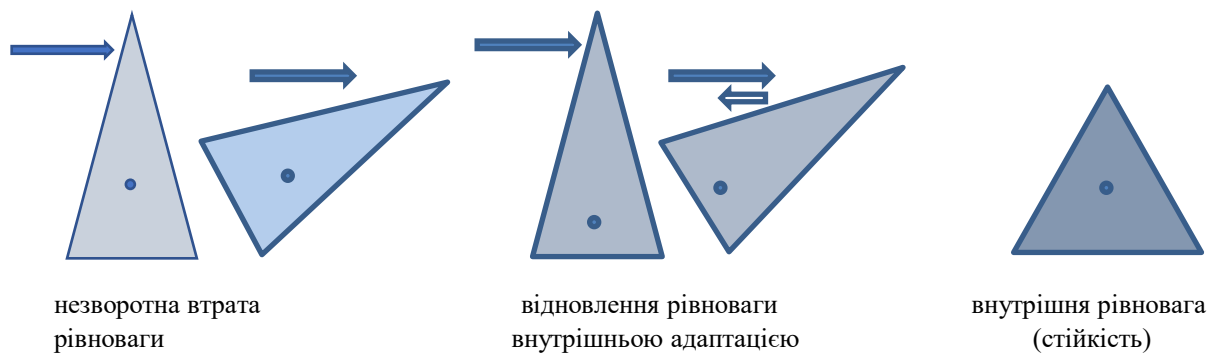


Рис. 2. Ілюстрація відсутності та наявності стану рівноваги

Поняття стійкості не обмежується лише механічною рівновагою. Можна навести значну кількість варіантів стійкості, які властиві навіть простій конструкції, а саме: стійкість самого матеріалу конструкції; стійкість до переміщення; стійкість до розкручення тощо. Загалом треба розглядати всі варіанти, які відповідають на запитання: «стійкість до чого?».

Ще більше ускладнює завдання оцінити стійкість перехід від простої конструкції до складнішої системи, коли окрім стійкості до зовнішніх впливів додається значна кількість варіантів стійкості внутрішньої системи функціонування та варіантів комплексних (гібридних) загроз – треба розглядати сукупну дію загроз ззовні і зсередини системи.

Безпека ж буде визначати певну відповідність заданим параметрам функціонування системи та оцінюватися як інтегральний стан системи після дії всіх передбачених загроз за умови забезпечення стійкості до цих загроз.

Саме ці процеси ми спостерігали під час неспровокованої збройної агресії Російської Федерації – спрацювала така форма стійкості державної системи, як *перехід на інший рівень*: значна частина функцій щодо забезпечення соціально-економічної стійкості перейшла від центральних органів виконавчої влади до місцевих військових адміністрацій і органів місцевого самоврядування (ОМС).

Деякі роки існування ТГ посилили місцеве самоврядування – на початок війни вони виявилися підготованими, тому пройшли краш-тест. Новими для громад стали питання допомоги ЗСУ, зокрема й територіальній обороні; відновлення територій, постраждалих від бойових дій; забезпечення ВПО; релокація підприємств. Загострилися в умовах війни проблеми наповнення бюджетів, підготовки до наступного опалювального сезону. Питання опалення

може стати критичним з огляду на: потребу забезпечити теплом ВПО (наразі вони значною мірою розміщені в неопалюваних помешканнях); високі ціни на енергоносії; неможливість чи складність виконання в умовах війни робіт, пов'язаних з модернізацією систем опалення.

Таким чином, на початковому етапі війни стійкість системи тилу було забезпечено її пружністю – можливістю переходу до іншого інваріанта, де розв'язання значної частини соціально-економічних питань було сконцентровано у функціоналі територіальних громад, які вже були готовими до таких викликів.

### 1.3. Стійкість громад як фактор національної стійкості

Загалом *стійкість* – це здатність суспільства та держави швидко адаптуватися до змін безпекового середовища й підтримувати стале функціонування, зокрема завдяки мінімізації зовнішніх і внутрішніх уразливостей. *Національна стійкість* – здатність держави й суспільства ефективно протистояти загрозам будь-якого походження та характеру, адаптуватися до змін безпекового середовища, підтримувати стале функціонування, швидко відновлюватися до бажаної рівноваги після кризових ситуацій. *Загрози національній безпеці (стійкості)* – це явища, тенденції та чинники, що унеможливають чи ускладнюють (або можуть унеможливити чи ускладнити) захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності й демократичного конституційного ладу та інших життєво важливих національних інтересів.

Отже, поняття стійкості характеризує взаємовідношення між потенційно можливим рівнем загроз та здатністю держави й суспільства реагувати на ці загрози.

Національна безпека України – захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз<sup>1</sup>. Безпека є інтегрованим станом системи за умови наявності стійкості до всіх видів загроз, а також внутрішніми властивостями системи щодо забезпечення відповідних якостей. Безпека є внутрішньою властивістю системи і показує її реальний або прогнозований стан під час дії реальних та потенційно можливих загроз. Найвищий рівень безпеки властивий ситуації, коли стійкість досягає рівня невразливості.

Щодо взаємозалежності між національною стійкістю та національною безпекою можна стверджувати, що безпека є найвищим та найбажанішим станом системи. Поняття стійкості не вимагає забезпечення стану безпеки – тільки

---

<sup>1</sup> Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037>

відновлення стану до початку дії негативних факторів. Тобто забезпечення стійкості є неодмінною, але не достатньою умовою забезпечення безпеки. Для забезпечення належного рівня безпеки, окрім забезпечення стійкості, треба досягти певних рівнів інших показників, таких, наприклад, як ефективність, диверсифікованість, автономність<sup>2</sup>. Водночас забезпечення безпеки здебільшого не враховує динамічних процесів змін системи та окремих її елементів, оцінюючи лише кінцевий стан системи. Стійкість же, навпаки, розглядає (за механічними аналогіями) динаміку процесу втрати стану рівноваги і його відновлення. Це дає змогу виявити слабкі місця системи з наступними діями, спрямованими на підвищення безпеки через поліпшення зовнішніх та внутрішніх властивостей системи.

Отже, оцінка *стійкості регіонів і ТГ* має виходити з оцінки *національної стійкості* до визначених загроз.

З огляду на Стратегію національної безпеки 2020 р.<sup>3</sup>, критерії реагування можна сформулювати залежно від таких актуальних для регіонів і ТГ загроз:

- недостатня ефективність державних органів, що ускладнює вироблення і реалізацію ефективної політики. Визначення потребують критерії оцінки ефективності та відповідне методологічне забезпечення для проведення таких оцінок;
- низький рівень добробуту, який породжує зневіру та невпевненість у майбутньому, провокує насильство, сприяє вкоріненню радикальних суспільних настроїв і середовищ, які, своєю чергою, є основою для політичного насильства й сепаратизму, діяльності незаконних збройних формувань, поширення тероризму. Рівень добробуту визначають державні органи статистики – до широкої агресії він був цілком пристойним (загальносвітовим критерієм бідності вважають рівень у 2 дол. на добу для особи);
- непослідовність та незавершеність реформ і корупція – потребує визначення критеріїв стійкості до реформування та корупції;
- недостатній захист прав власності й повільний розвиток ринкових відносин, значна роль державного сектору в економіці, низький рівень залучення внутрішніх і зовнішніх інвестицій – потребує визначення критеріїв оцінки для заданих загроз і, відповідно, практичного проведення такого оцінювання;

---

<sup>2</sup> Для ілюстрації наведемо приклади забезпечення стійкості без забезпечення безпеки. Так, Ізраїль здатен відбити зовнішню агресію, тобто стійкість гарантована. Водночас у стані високого напруження без гарантованої безпеки країна перебуває протягом багатьох десятиліть. Іншим прикладом є варіант міждержавної взаємодії та можливості забезпечення інтегральної стійкості й безпеки певної держави, як-от країни Балтії забезпечують свою стійкість і безпеку саме як члени НАТО.

<sup>3</sup> Загрози, визначені Стратегією, мають як глобальний (зовнішній) вимір, так і внутрішній, який стосується ефективного функціонування держави та її регіонів. Наведений перелік зачіпає лише внутрішні аспекти стійкості й безпеки.

- недостатній рівень конкуренції, панування монополій у певних секторах (як-от енергетика), низька енергоефективність істотно зменшують конкурентоспроможність країни. Цей рівень оцінюють, можуть бути визначені й певні критерії оцінювання стійкості щодо конкурентоспроможності. Проте оцінка конкурентоспроможності певних регіонів і ТГ перебуває лише на початковій фазі;
- посилення загроз для критичної інфраструктури – потребує визначення критеріїв стійкості й певного комплексу практичних робіт щодо істотного підвищення стійкості саме критично важливих структур;
- погіршення середовища життєдіяльності – ці дані вимірюють державні органи статистики для країни та регіонів, однак не для ТГ. Отже, поточним завданням оцінки стійкості має стати визначення критеріїв оцінки й проведення розрахунків на основі статистичних даних;
- загрозна демографічна ситуація в країні – відповідні оцінки стійкості потребують передусім визначення граничних критеріїв та проведення практичних оцінок;
- посилення еміграції, насамперед досвідчених кваліфікованих спеціалістів та молоді – певні дослідження проводили і проводять для всієї країни, але вони потребують додаткових досліджень для рівня регіонів та ТГ.

Треба оцінити стійкість регіонів та громад до цих загроз, визначити слабкі місця, розпрацювати й ефективно зреалізувати комплекс заходів, спрямованих на підвищення стійкості і, відповідно, безпеки регіонів і ТГ.

Для більшості ТГ ситуація не є рівноважною, але є стійкою в тому сенсі, що до повної втрати функціональності далеко. Водночас ситуація не є стабільною, що визначає недосяжність стану стабільної рівноваги.

Забезпечення стійкості та безпеки як держави цілком, так і окремих її регіонів і ТГ є складовими елементами забезпечення захищеності державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу й національних інтересів України від реальних та потенційних загроз.

Забезпечення стійкості регіонів країни та їхніх ТГ будується на визначенні реальних та потенційних загроз їхньої стійкості та безпеки. Для проведення кількісної оцінки їхньої стійкості та безпеки потрібно випрацювати методологію з визначенням видів стійкості (стійкість до чого), критеріїв оцінки (за якими показниками ми оцінюємо рівень стійкості), критичних та граничних рівнів показників стійкості (до якого рівня показника систему можна вважати стійкою).

Сьогодні основною загрозою стійкості й безпеці країни загалом та її регіонам й територіальним громадам зокрема досі є збройна агресія Росії. Це потребує зосередження зусиль державних і місцевих органів влади, військових адміністрацій саме в цьому напрямі.

## РОЗДІЛ 2. ПРИКЛАДИ СТІЙКОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

### 2.1. Центральний регіон – Дніпропетровська область

**Безпекові аспекти.** Дніпропетровська область не має окупованих частин, зокрема, завдяки вчасній підготовці лінії оборони і внутрішньої системи захисту за ініціативи самих ТГ. Тим часом область межує з кількома зонами бойових дій у Донецькій, Запорізькій, Херсонській областях, перебуває близько до таких зон у Харківській і Луганській областях, забезпечуючи тилову підтримку за цими напрямками.

Стійкість області спирається на її соціально-економічний стан. До широкомасштабного воєнного нападу РФ на Україну Дніпропетровська область за багатьма показниками відіграла провідну роль у країні, розділяючи перше / друге місця серед регіонів з Києвом. В умовах війни відносна економічна вага області так само висока. Економічні показники вже відновлюються до передвоєнного рівня цього року.

Забезпечення тилової підтримки за кількома оперативними напрямками – південному (Херсонська та Запорізька області), північному (Харківський напрям), східному (Донецька область) – ставить перед військовими адміністраціями, органами регіональної та місцевої влади такі першочергові завдання:

- суто військові питання – розбудова в регіоні ешелонованої оборони на всіх напрямках. Наразі під найбільшим воєнним тиском на заході та півдні перебувають Криворізький та Нікопольський райони, безпосередньо наближені до лінії фронту – їх регулярно обстрілюють російські війська з реактивних систем залпового вогню, ствольної артилерії, мінометів. На сході під методичними ракетними атаками (насамперед по об'єктах транспортної інфраструктури) – територія Синельниківського району;
- організація логістичного регіонального хабу для забезпечення військ, передусім зброєю, яку переважно транспортують залізничним та автомобільним транспортом із західних кордонів країни;
- організація логістичних послуг з надання медичної допомоги військовим;
- підготовка формувань ТрО;
- розв'язання питань ВПО. Найбільша кількість біженців до області переміщується з Донецької та Харківської областей. Переважна більшість ВПО після отримання базової допомоги рухається далі до Центру та Заходу України, проте значна кількість затримується в Дніпропетровській області, що вимагає розв'язувати питання їх розміщення. Водночас із організацією допомоги біженцям дніпропетровські ТГ можуть упоратися самотужки,

використовуючи ресурс області й допомогу від благодійних організацій і фондів.

**Бюджети громад.** Рівень виконання бюджетів громад є одним з показників ефективності роботи ВА та ОМС регіону, здатності виконувати свої функції в умовах воєнного часу. У перші місяці навали глибина бюджетних проблем у ТГ значно збільшилася, як порівняти з мирним часом. Найважливішими були питання соціального захисту громадян, допомоги військовим та переселенцям, підтримка формувань ТрО, виконання запланованих заходів та місцевих програм. Однак, попри всі негативні чинники, економічна діяльність почала швидко налагоджуватися і вже за чотири місяці після початку широкомасштабного російського нападу практично досягла довоєнного рівня.

За перші чотири місяці року, усупереч воєнним діям та значним міграційним процесам з регіону в західному напрямку, до місцевих бюджетів ТГ Дніпропетровської області надійшло 9915 млн грн податкових надходжень, що на 1163 млн грн (або на 13,4 %) більше проти аналогічного періоду минулого року. Планом на 2022 р. передбачено збільшення доходів на 14,9 % – загалом по області його виконали на 97,9 %. 55 громад з 86 виконали планові показники, а Черкаська та Миколаївська громади Синельниківського району мали найбільший відсоток виконання – відповідно 267,9 % та 219,9 %.

На вересень 2022 р., сьомий місяць після початку широкомасштабного російського вторгнення, збільшення податкових надходжень громад регіону проти минулого року складало вже 24 %.

Одним з основних джерел наповнення бюджетів громад є податок на доходи фізичних осіб (рис. 3). Місцеві бюджети Дніпропетровської області за 9 місяців 2022 р. отримали 16 364 124 грн податку на доходи фізичних осіб, що на 34 % більше, ніж за аналогічний період 2021 р.

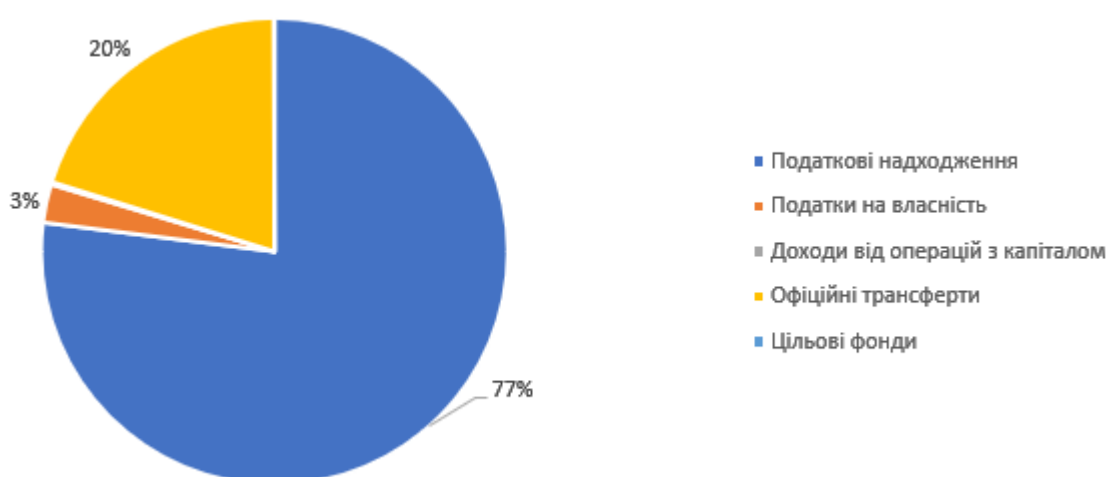


Рис. 3. Структура джерел наповнення місцевих бюджетів Дніпропетровської області

Надходження від єдиного податку збільшилися на 10 %. Водночас є втрати місцевих бюджетів у зв'язку з припиненням господарської діяльності низки підприємств та господарств, скороченням персоналу та іншими непередбачуваними обставинами.

Найменше зросли надходження від податку на майно – на 7 % проти 2021 р.

Графічно збільшення надходжень за дев'ять місяців 2022 р. в порівнянні з попереднім роком за певними джерелами наведено на рис. 4.

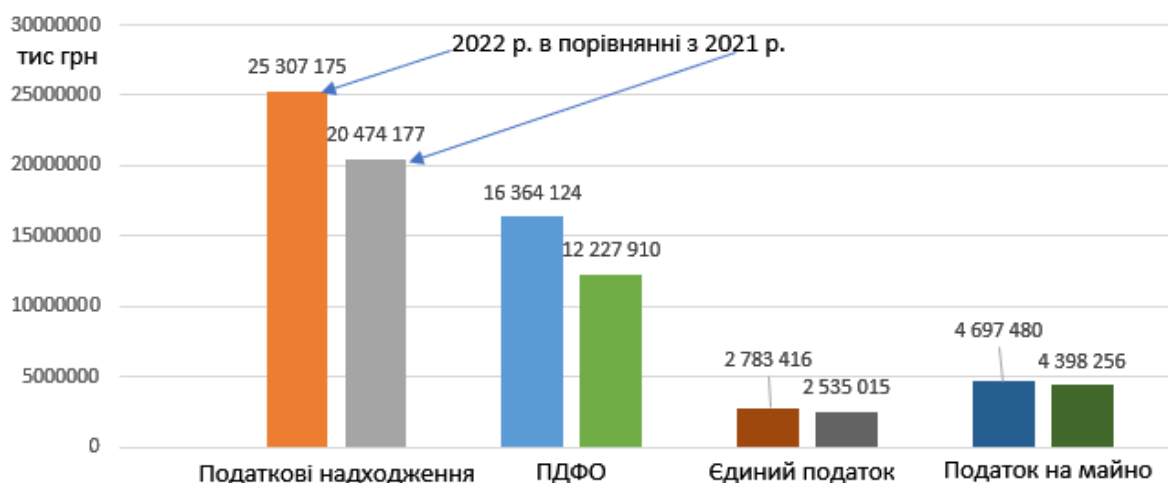


Рис. 4. Порівняння надходжень до місцевих бюджетів Дніпропетровської області від певних джерел у 2022 та 2021 рр.

Бюджети ТГ регіону становлять 78 % зведеного бюджету Дніпропетровської області (рис. 5).

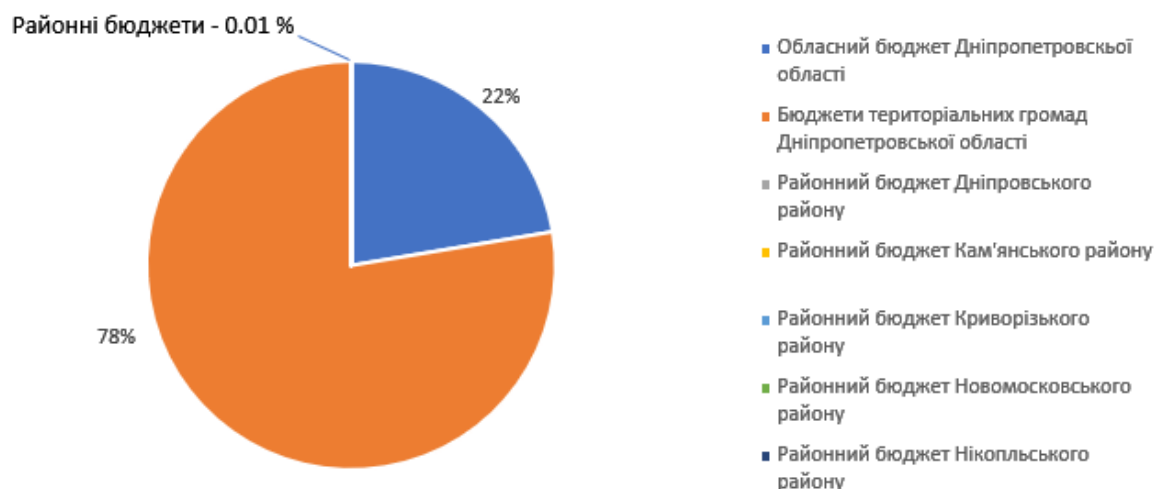


Рис. 5. Структура джерел наповнення зведеного бюджету Дніпропетровської області

Динаміку зміни надходжень до бюджетів територіальних громад Дніпропетровської області та місцевих бюджетів України (з урахуванням трансфертів) наведено на рис. 6. Якщо загалом по країні в березні, квітні та червні надходження 2022 р. були меншими за тогорічні, то в Дніпропетровській області таке відбулося лише у квітні – на незначний відсоток.

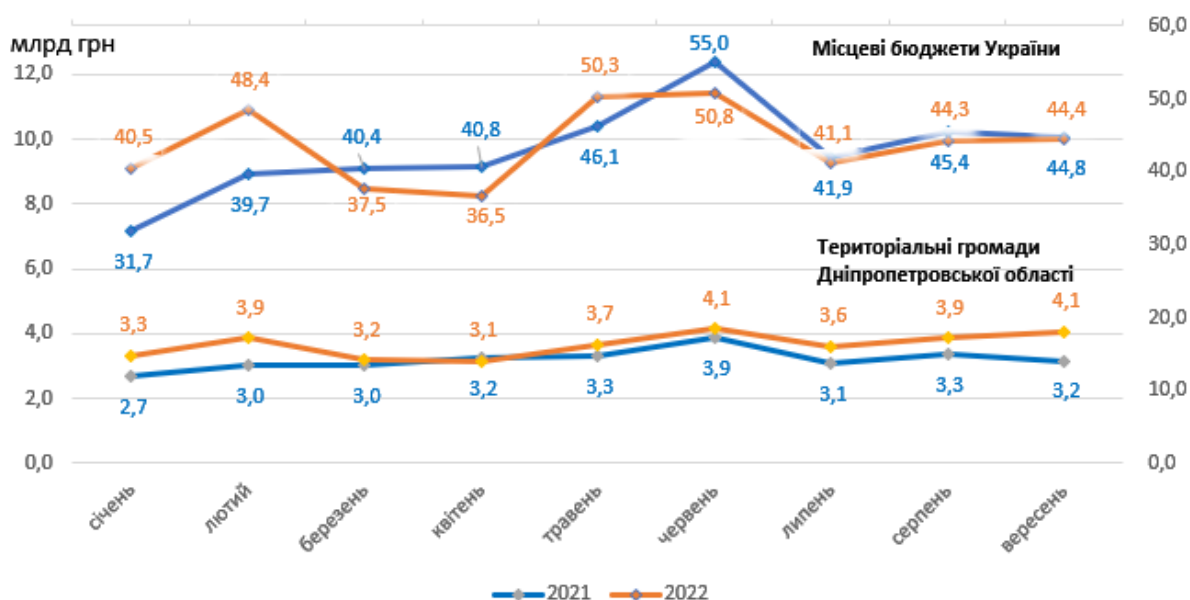


Рис. 6. Темпи змін надходжень до місцевих бюджетів України та Дніпропетровської області за січень – вересень 2022 та 2021 рр.

Аналіз власних податкових надходжень до бюджетів громад області, як не враховувати офіційних трансфертів, показує зменшення темпів лише в першому місяці війни – у березні (рис. 7). Протягом квітня – червня зростання було порівняно невеликим – відбувалась адаптація до умов війни; а з липня темпи значно збільшились.

Через поліпшення економічної ситуації Дніпровська ТГ на позачерговій сесії міськради в липні ухвалила рішення зменшити з 01 січня 2023 р. ставки плати за землю та податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. Зроблено це, щоб зменшити податковий тиск та сприяти підприємцям знаходити приміщення для ведення діяльності.

Для відновлення темпів будівництва в місті житлової та нежитлової нерухомості зменшено: більш ніж учетверо (з 2,3 % до 0,5 %) – ставку плати за земельні ділянки, призначені для будівництва житлової та громадської забудови, а також для зведення інших споруд, призначених для ведення різних сфер бізнесу; більш ніж удвічі – ставку по земельних ділянках, наданих для здійснення діяльності підприємств зв'язку; майже вдвічі (з 2,3 % до 1,3 %) – ставку плати за земельні ділянки, призначені для розміщення та експлуатації промислових підприємств, а також уразливих секторів економіки (як-от енергетика



й транспорт). За повідомленням мера Б. Філатова, таке зниження податків є першим в Україні.

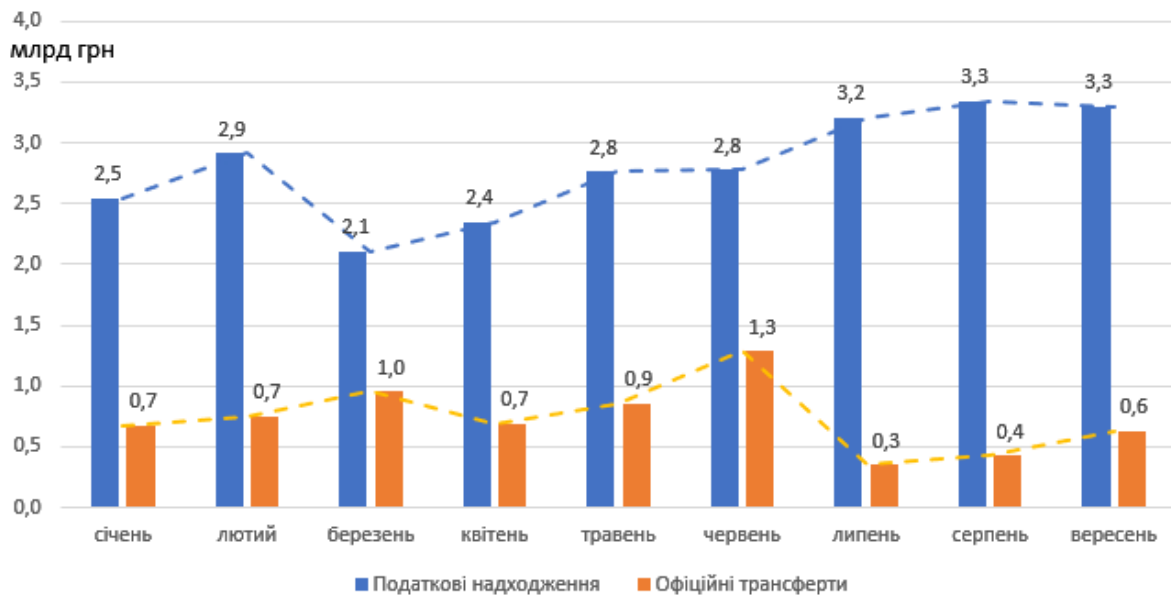


Рис. 7. Порівняння темпів змін власних податкових надходжень та офіційних трансфертів до місцевих бюджетів Дніпропетровської області за січень – вересень 2022 р.

З 86 громад регіону сім визнано постраждалими від російської агресії: це Широківська, Зеленодольська, Великомихайлівська, Маломихайлівська, Межівська, Новопавлівська та Покровська громади. Їх офіційно внесли до списку Мінреінтеграції, що означає: мешканці цих територій, чиє житло ушкоджено внаслідок обстрілів і які вже виїхали чи планують виїхати з території громади, зможуть отримати статус ВПО та оформити відповідні виплати. Попри розташування в зоні бойових дій, планові показники виконано в п'яти таких громадах, і лише в Маломихайлівській сільській громаді рівень виконання плану є нижчим за середній показник по області (рис. 8).

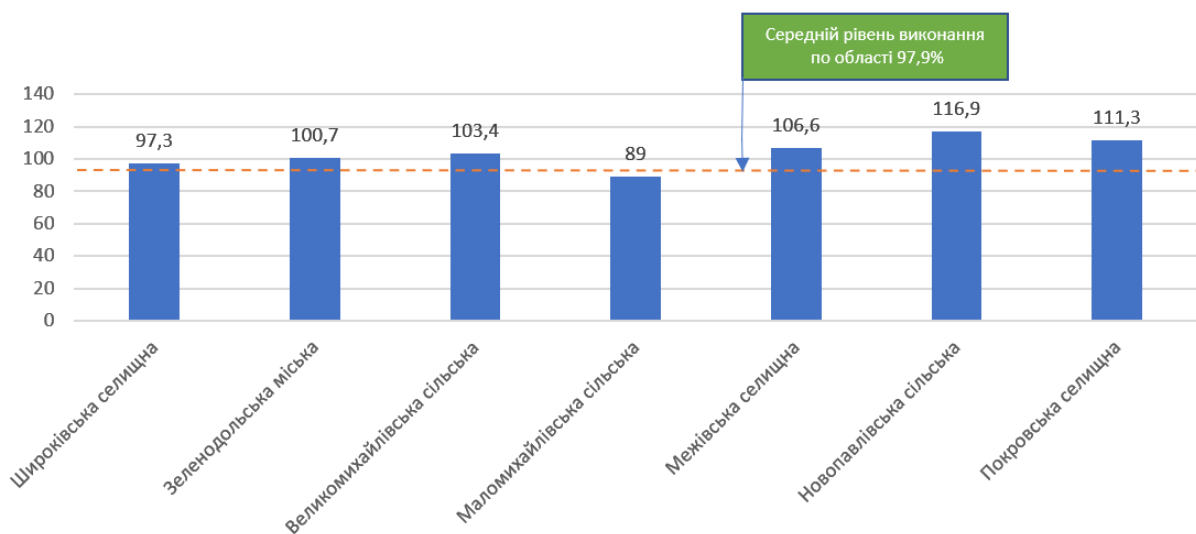


Рис. 8. Виконання планових показників (%) бюджетів громад Дніпропетровської області, що визнано постраждалими від російської агресії

**Ситуація з ВПО.** З початку війни до центрів адмінпослуг області звернулося майже 202 тис. переселенців – здебільшого для оформлення статусу ВПО та допомоги на проживання. Центри адмінпослуг області видали майже 118 тис. довідок про надання статусу переселенця, зареєстрували понад 83 тис. заяв на грошову допомогу. Зафіксовано понад 270 повідомлень від мешканців області і переселенців про факти руйнування або пошкодження нерухомості внаслідок бойових дій.

На середину червня Дніпропетровська область була на другому місці після Львівської за кількістю прийнятих ВПО: тільки в обласному центрі зареєстровано 109 тис. осіб, у Кривому Розі – 60 тис. За даними ОМС, у травні фактична кількість ВПО перевищувала офіційну у 2,5 раза. За оцінкою мера Дніпра, навіть за такої кількості питань з розміщенням переселенців не виникало, але значних проблем очікували з початком опалювального сезону.

Соціальна динаміка має й позитивні аспекти. Наприклад, багато переселенців з Маріуполя раніше працювали в комунальній сфері й зараз шукають роботу – у місті ж Дніпрі, де частину комунальників мобілізовано до ЗСУ, є такі вакансії.

У липні 2022 р. Дніпропетровська область стала лідером за кількістю ВПО, випередивши Львівську – переселенців було вже понад 300 тис., зокрема більш як 60 тис. – діти, а також багато літніх людей. В обласному центрі кількість ВПО перевищила 115 тис. До того ж фактична кількість біженців перевищувала офіційну – хто має кошти для оренди житла, той з різних причин не реєструється. За оцінками, фактична кількість переселенців перевищує офіційну на 30–50 %.

Така масовість ВПО в прифронтовій області свідчить про впевненість людей у захищеності регіону, є підтвердженням віри переселенців у перспективу

відновлення економіки та можливість знайти роботу. З іншого боку, через значну чисельність біженців збільшується навантаження на місцеві бюджети.

**Робота підприємств.** Через зростання собівартості виробництва та неможливість вчасно доставити продукцію замовникам унаслідок логістичних проблем гірничо-металургійна група «Метінвест» скоротила виробництво на своїх підприємствах у Дніпропетровській області.

З 1 липня припинився видобуток руди на Інгулецькому та Південному гірничо-збагачувальних комбінатах у Кривому Розі, а на «Каметсталі» (колишній Дніпровський коксохім та Дніпровський меткомбінат) працюватиме одна домна. Із середини липня також буде призупинено видобуток на Північному ГЗК. Робочим залишиться лише Центральний ГЗК, але й він працюватиме на зниженій потужності.

Працівників «Каметсталі», не зайнятих у виробництві, буде залучено до допоміжних робіт зі збереженням основного заробітку. Приблизно 5 % працівників планують перевести на 2/3 заробітної платні.

Аналогічна проблема є в одного з найбільших платників податків регіону – криворізького ПАТ «АрселорМіттал». Через російську агресію підприємство припинило металургійне виробництво з 3 березня – зупинено всі доменні печі та процеси металургійного виробництва. Тим часом видобуток залізної руди тривав.

За підсумками першого кварталу «АрселорМіттал» скоротив випуск загального прокату на 25 % в порівнянні із січнем – травнем 2021 р. – до 860 тис. т. Виробництво сталі за три місяці зменшилося на 22,5 % – до 930 тис. т, а чавуну – на 27 %, до 1 млн т.

З квітня «АрселорМіттал» розпочав поетапне відновлення виробничих процесів. З 9 квітня запрацювала доменна піч № 6. У червні на підприємстві діяли: одна доменна піч, дві коксові батареї, три розливальні машини, прокатний стан, конвертер і одна з трьох машин безперервного лиття заготовки. Протягом липня, після досягнення 50 % потужностей металургійного виробництва, планували запустити в роботу найбільшу доменну піч № 9.

Проте, через блокування з боку РФ чорноморських портів, у «АрселорМіттал» виникли значні труднощі з експортом продукції, уп'ятеро зросли витрати на доправлення сировини на підприємство. Через це обсяги експорту компанії зменшилися, відповідно підприємство з липня було вимушене на третину скоротити заробітну платню і зменшити виробництво.

Більшу частину персоналу, серед якого топменеджмент та іноземні працівники, з липня переведено на 2/3 заробітної платні. Переглянуто статті витраток з тимчасовим призупиненням дії деяких пунктів Колективного договору. Зокрема, на період воєнного стану не здійснюють оплати додаткових щорічних відпусток, не сплачують допомоги на оздоровлення та навчання.

Восени розпочалося відновлення роботи гірничого департаменту після вимушеного зупинення з 1 серпня 2022 р. Комбінат уже заустив у роботу один з двох кар'єрів і дві фабрики – дробильну та рудозбагачувальну. Додатково

розпочався процес уведення в експлуатацію комплексу коксових батарей № 5 і № 6, зупинених у лютому.

Водночас триває релокація підприємств до Дніпропетровської області. До липня на територію Дніпропетровської області переїхало 18 підприємств з Донецької, Луганської, Запорізької та Харківської областей. З них дев'ять уже стали до роботи: два великі машинобудівні підприємства, завод спеціального кріплення, виробництва паперової упаковки та поліетиленової плівки, логістична та швейні компанії. Ще 28 підприємств розмістили в області свої склади.

Таким чином, Дніпропетровська область забезпечує тилову підтримку за кількома оперативними напрямками бойових дій, тим часом жодні її території не є окупованими. Тільки сім громад з 86 визнано постраждалими від бойових дій.

Стійкість Дніпропетровської області забезпечено високим економічним потенціалом і вчасними організаційними рішеннями. Відносно високий рівень безпеки за такої близькості до зон бойових дій роблять регіон привабливим для ВПО і релокованих підприємств.

Економічна ситуація в регіоні поступово налагоджується і практично досягла довоєнного рівня. Паралельно відбулися зміни в структурі економіки – гірничо-металургійні підприємства через логістичні проблеми частково зупинено, до завершення бойових дій ситуація не поліпшиться.

## 2.2. Південний регіон – місто Херсон

Після початку повномасштабної агресії Російської Федерації проти України до тимчасово окупованих територій, якими були Автономна Республіка Крим, Севастополь та певні райони Донецької і Луганської областей (ОРДЛО), додалися територіальні громади Півдня України. У тимчасову окупацію потрапило 5 % населених пунктів Миколаївської, 60 % – Запорізької та 95 % – Херсонської областей. Попри певну типовість розвитку окупаційних процесів, становище Херсону та прилеглих населених пунктів, які увійшли до міської ТГ, є достатньо особливим, щоб розглядати його окремо від інших. Від початку березня до 11 листопада 2022 р., коли місто було звільнено ЗСУ, Херсон був найбільшим (без урахування Маріуполя) тимчасово окупованим населеним пунктом. Крім того, статус обласного центру є додатковим фактором пріоритетної уваги до нього з боку як Києва, так і Москви. З цих міркувань досвід, якого набула Херсонська міська ТГ в умовах російської окупації є без перебільшення унікальним з погляду забезпечення свого існування та стійкості.

**Спротив.** Захоплення Херсону є одним із найбільш утаємничених моментів російського нападу. Є версія про розмінування перешийка між півостровом Крим і материковою частиною України з наступним швидким окупуванням значної частини українського Півдня. До оголошення результатів розслідування таку теорію треба вважати конспірологічною. Тим паче, що

в такому ж дусі звучить ідея про здачу національних інтересів у південних областях, відсутність на цих теренах українського війська та оборону Херсону винятково силами підрозділів ТрО. Принаймні в цьому аспекті простежується маніпуляція: насправді оборону підступів до міста здійснювали регулярні частини ЗСУ, бої за Антонівський міст не припинялися до 28 лютого; українська армія змушена була відступити з міста, щоб зберегти життя військових і цивільних.

З усім тим історія ТрО в Херсоні обґрунтовано має бути детально вивчена. 1 березня трапилася трагедія в місцевому Бузковому паркові: велика група цивільних чоловіків із символікою територіальної оборони намагалася зупинити колону російської бронетехніки, але загинула в нерівному бою, маючи на озброєнні лише пляшки із займистою сумішшю. Після заходу в місто російських військових завданням ТрО став збір і передавання ЗСУ інформації про окупантів.

У середині березня через місцевих колаборантів представники ТрО отримали ультиматум: активні бойові дії призведуть до руйнувань, як у Маріуполі. Руйнація азовського міста на той час уже вражала страшними кадрами, і таке звернення могло подіяти. Проте ймовірнішим чинником варто вважати істотну нерівність сил: якщо в оточеному Маріуполі воювали підрозділи морської піхоти й «Азову», то в окупованому Херсоні загарбникам могли якось протидіяти тільки учасники ТрО, які обрали опцію партизанських дій.

Відповідно до Закону України «Про основи національного спротиву» від 16.07.2021 р., до завдань ТрО належить своєчасне реагування й ужиття потрібних заходів щодо оборони території та захисту населення на визначеній місцевості. Діяльність Херсонської ТрО (суто міської, адже окремі батальйони зі складу Херсонської бригади вийшли в Запорізьку, Миколаївську й Кіровоградську області і продовжують бойові дії) виявила чимало проблем у питаннях організації<sup>4</sup>. Але їх розв'язання не перебуває у сфері компетенції місцевого самоврядування. Водночас ситуація вповні продемонструвала, що героїзм місцевого населення, яке влилося до лав ТрО й добровольчих формувань ТГ, може бути серйозним допоміжним елементом для бойових дій за умови належної підготовки й озброєння. У протилежному разі ТрО слабко здатна впливати на перебіг війни на певних ділянках. Тоді населення не має іншого вибору, окрім як виявляти власну позицію в межах можливого.

Жителі Херсону із самого початку окупації міста досить активно висловлювали невдоволення діями і самою присутністю російських військ на своїй території. Передовсім це мало форму масових мирних зібрань, у яких брали участь тисячі містян. Перший мітинг у Херсоні відбувся вже 5 березня і надихнув

---

<sup>4</sup> Перемоги і проблеми військ ТРО: бійці розповідають, як все виглядає зсередини. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/teroborona-peremohy-problemy/31870036.html>; «За тиждень після початку відкритої агресії Росії нас стало 110 тисяч» – інтерв'ю із командувачем Сил тероборони. URL: <https://suspilne.media/236116-za-tizden-pisla-pocatku-vidkritoi-agresii-rosii-nas-stalo-110-tisac-intervu-iz-komanduvacem-sil-teroboroni/>

населення Мелітополя, Генічеська, Бердянська, Токмаку, Берислава, Скадовська та інших міст Півдня на проведення аналогічних заходів. Вони відбувалися протягом місяця і, за даними перехоплених українськими спецслужбами телефонних розмов окупантів між собою та з рідними, вводили їх у певний ступор. Це дозволяло міському голові Херсону Ігореві Колихаєву характеризувати ситуацію в місті як «де-юре – Україна, а де-факто – окупація».

Та однак нерішучість окупантів не могла бути тривалою реакцією і змінилася терором проти місцевого населення. Якщо спочатку вони обмежувалися пострілами в повітря і не вступали в пряму конфронтацію з демонстрантами, то згодом почали діяти за суто російською моделлю – силовий розгін, а зрештою перейшли до проактивної схеми – погрози, залякування, викрадення і фізичне знищення активістів. Це призвело до поступового згасання масової протестної активності.

Утім невдоволення жителів міста набуло підпільної форми й виявилось партизанськими діями, нерідко через насильницькі методи. Поряд із зображенням українського прапора на парканах і будівлях, розміщенням плакатів, наліпок і листівок патріотичного змісту, висловлення погроз на адресу колаборантів різноманітними графічними способами, рух опору вдається й до диверсій та фізичної нейтралізації осіб, які співпрацюють з ворогом. Від руху партизанів у Херсоні загинули або зазнали ушкоджень представники маріонеткових «адміністрацій» та «поліції», військовослужбовці російського окупаційного гарнізону, чинний на момент замаху народний депутат України Олексій Ковальов, який перейшов на бік загарбників, та інші колаборанти. Крім того, партизани й далі постачали інформацію про стан у місті українським спецслужбам.

Певною мірою проміжним варіантом між мітингами і малою війною була акція ненасильницького спротиву окупантам «Жовта стрічка», яка почалася наприкінці квітня. Жовті стрічки на деревах, будівлях, спорудах і предметах одягу були символічним способом висловити проукраїнську позицію та виявити незгоду з діями окупаційної влади. Поступово Херсон покинуло майже 70 % його жителів, але навіть приблизно 100 тис. тих, хто залишився, доводили свою українську ідентичність.

Важливо усвідомлювати, що активний – мирний та насильницький – опір російському агресорові переважно був ініціативною реакцією місцевого населення. Люди на власний страх і ризик виконували цілий комплекс завдань локального (забезпечення функціонування об'єктів критичної та соціальної інфраструктури, надання медичних і освітніх послуг) та національного (пролонгація функцій української держави на окупованих територіях, збереження належних зв'язків для прискорення деокупації) значення. На практиці продемонстровано принцип «стійка громада – стійка держава». Відтак дуже важливо уникнути будь-якого таврування тих українських громадян, які залишилися на окупованих територіях, не пішли на співпрацю з ворогом

і наближали деокупацію. У перспективі це дасть змогу уникнути зайвих перешкод у процесі реінтеграції Херсону та інших деокупованих громад у межах суверенної України.

**Окупація.** Згідно із законами і звичаями війни (міжнародним гуманітарним правом), обов'язком окупаційної сторони є належне забезпечення населення окупованої країни комунальними та медичними послугами, харчовими продуктами, житлом, одягом, транспортом. Відповідно до Конвенції про захист цивільного населення під час війни 1949 р. і Додаткового протоколу I 1977 р. (визнано Міжнародним комітетом Червоного Хреста як чинні у війні між Росією та Україною) для здійснення відповідних робіт держава-окупант може навіть залучати цивільне повнолітнє населення. Вочевидь Росія довільно трактує норми міжнародного гуманітарного права, оскільки життєдіяльність Херсону в умовах фактичної ізоляції протягом тривалого часу забезпечувалася всупереч діям окупантів, а не завдяки їм. Водночас варто говорити про компроміс між місцевим самоврядуванням та армією РФ, досягнутий на початку березня, завдяки якому міська рада працювала й виконувала свої обов'язки. Компроміс полягав у такому:

1) міська рада готова була працювати доти, доки окупанти не втручалися в її роботу, не призначали окупаційного керівника, не знімали український прапор з будівлі – інакше міська рада в повному складі припиняла свою роботу;

2) міська рада погоджувалася з обмеженнями руху приватного автотранспорту, правом окупантів перевіряти вміст багажника, оглядати особисті речі пішоходів, установлювати комендантську годину.

Міський голова Херсону Ігор Колихаєв був змушений прийняти ці умови російських окупантів. З погляду законів і звичаїв війни, вони були логічними (вимоги забезпечення безпеки окупаційного контингенту є правомірними) і не передбачали посягань на можливість здійснювати пряме управління життям міста. Проте вже 4 березня 2022 р. росіяни свої обіцянки порушили, почавши блокаду міста від решти території України. Однак окупанти мирилися з існуванням місцевого самоврядування в Херсоні через власну нездатність управляти захопленим містом. Їхню неспроможність засвідчує такий факт: представники Росгвардії та ФСБ РФ арештували міського голову за відмову співпрацювати аж 28 червня – майже через чотири місяці після початку окупації. Це при тому, що паралельні управлінські окупаційні структури було створено ще 26 квітня: «головою» Херсонської обласної адміністрації став колаборант Володимир Сальдо, а Херсонської міської адміністрації – інший колаборант Олександр Кобець. Водночас це доводить ефективність муніципальної влади навіть в умовах окупації: сам факт перебування Ігоря Колихаєва в місті й продовження виконання ним своїх обов'язків створював російським ставленикам перешкоди.

Приклад Херсонщини особливо яскравий з погляду відсутності масштабної співпраці місцевого населення з росіянами. Хоч період окупації був найтривалішим, немає підстав говорити про колабораціоністський рух – скоріше

про індивідуальне бажання деяких людей. Свої зрадницькі наміри реалізували особи, чий потенціал і до цього був відомим. Такими є члени й прихильники політичної партії «Блок Сальдо», створеної як регіональний харизматичний проєкт, – її лідер В. Сальдо був мером Херсону протягом 2002–2010 рр., мав упізнаваність, авторитет і підтримку в регіоні. Проте результати партії на виборах 2020 р. були незначними: у Херсонській обласній раді – 5 депутатів, у міській – 9, декілька представників у селищних та районних радах. Це доволі промовисте свідчення реальних політичних настроїв населення регіону – його більше цікавили перспективи розвитку громад з огляду на переваги децентралізації, аніж авантюрні політичні ідеї.

Після повномасштабного нападу РФ на Україну Сальдо хитрував і прямо не висловлював підтримки окупантам – його помічали на проросійських мітингах, але чіткої оцінки подіям політик не давав. Насправді він і його команда (Кирило Стремоусов із проросійської партії «Держава», Ігор Семенчев і Сергій Черевко з «Комітету порятунку Херсонщини “За мир і порядок”») просто чекали закріплення та посилення російських позицій у регіоні.

Відстрочення гуманітарної кризи в місті було цілком заслугою законної міської влади, яка в несприятливих і загрозливих умовах змогла забезпечити функціонування всіх комунальних служб. Завдяки цьому в Херсоні здійснювали водо-, тепло-, електропостачання; прибирали сміття; у місті курсував громадський транспорт. Проблеми виникли передусім з виплатою заробітних плат працівникам комунальних підприємств, шкіл та дитячих садків. Відповідно до повноважень міська рада адмініструвала субвенції з державного бюджету, з яких покривали фінансування оплати праці вчителів та медиків. Проблеми виплати значною мірою було спричинено операційними труднощами. Україна виконувала свої зобов’язання перед громадянами на окупованих територіях і нараховувала їм заробітні платні й соціальні виплати на банківські картки. Однак практично не було можливості зняти з них готівку: окупанти забирали в підприємців українські платіжні термінали, а опцію оплати товарів та послуг картою швидко звужували.

З 29 червня регіональна дирекція Укрпошти припинила свою діяльність на території Херсонщини. До середини серпня в Херсоні цілковито зупинилося функціонування всіх українських банків – окупанти розграбували банкомати й приміщення, заволодівши матеріальними активами та готівкою зі сховищ та сейфів. Таким чином росіяни фізично виводили гривню з обігу, тим самим позбавляючи населення вибору валюти розрахунків, який існував протягом перших кількох місяців окупації. Водночас у місті не змогли запрацювати всі відділення окупаційного «Промсвязьбанку» через брак банківських працівників – серед мешканців Херсону охочих не виявилось. Єдиним джерелом надходжень готівкового російського рубля в регіон була роздача так званої «соціальної допомоги» в 10 тис. руб., якою було охоплено менше за 1 % населення.



Окупанти не обмежувалися грабунком банківських установ. За офіційними оцінками, на окупованих територіях на момент вторгнення було близько 1,5 млн т зерна. РФ привласнила собі більше як 500 тис. т. Доля решти невідома, але можна припустити, що обсяг краденого та вивезеного невідомими шляхами збіжжя значно більший.

Частина привласненого Росією хліба належало безпосередньо Україні як зерновий фонд державних підприємств та зерно зі стратегічних державних запасів. Решта – українським фермерам та агропромисловим холдингам, з якими окупанти намагалися домовитись. Вони викупували пшеницю і соняшник за цінами, утричі нижчими за ринкові. РФ усвідомлювала, що зловживання фактичним грабунком мотивувало фермерів до саботажу збору нового врожаю. Крім того, навіть куплене за безцінь зерно давало Росії можливість рекламувати його як таке, що отримане легальним шляхом. Такий сценарій реалізували на Херсонщині під час жнив – увесь врожай вивозили в напрямку окупованого Криму.

Крадіжка збіжжя та знищення інфраструктури були інструментами недоброчесної конкуренції Росії з Україною на традиційних зернових ринках. А ще це був удар по продовольчій безпеці України: кожен третій український томат вирощували на Херсонщині, частка херсонських цибулі та огірків у загальноукраїнському виробництві – 12 %, кавуна – 25 %.

Протягом окупації частини Херсонщини російські загарбники запроваджували стратегію обмежень аграріїв та взяли під контроль можливість вивезти будь-яку фермерську продукцію на підконтрольну Україні територію. Єдина можливість заробітку для селян – це продаж овочів, фруктів та зерна кримським перекупникам за неймовірно заниженими цінами. Вартість, яку загарбники виставили для закупівлі такого врожаю у фермерів, призвела до шалених збитків та закриття підприємств. Вимушено припинили діяльність понад 60 % аграріїв Херсонщини.

**Спроби інтеграції Херсону в РФ.** Через руйнацію планів швидкого захоплення України і неспроможність окупантів ефективно управляти захопленими ТГ, задуми Росії щодо інтеграції Херсону втілювалися повільно. Проте наміри інтеграції були очевидними, підтвердження тому – терор проти місцевого населення, тиск на бізнес, шантаж державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. На тлі хронологічної невизначеності моменту деокупації російський тиск на громаду Херсону мав значний ефект.

Для інтеграції тимчасово окупованих територій України Росія обрала апробовану в Криму схему з проведенням псевдореферендуму зі сфальшованими результатами – для демонстрації бажаного Кремлем «волевиявлення». Щоб створити враження високого рівня лояльності місцевого населення до цієї ідеї, окупанти збирали паспортні дані жителів Херсону й області. Анкетування із зазначенням усієї персональної інформації було обов'язковою умовою отримання «гуманітарної допомоги», надання медичної допомоги, реєстрації

новонароджених, отримання свідоцтва про смерть тощо. Анкети заповнювали всі співробітники комунальних підприємств і пенсіонери.

З метою здійснити пропагандистський вплив на населення, насадити йому ідеологеми «руського міра», переконати в незворотному розриві зв'язків з Україною Росія проводила агресивну інформаційну кампанію. Початковим її елементом стало позбавлення міста й області доступу до українських ЗМІ. Росіяни вже 4 березня захопили херсонську телевежу й розпочали транслювати своє мовлення: 24 теле- та 3 радіоканали. Аналогічно ситуація розвивалася з мобільними операторами – «Київстар» та «Водафон» було на кілька днів відключено по всій області. Очевидно, окупанти намагалися визначити інформаційну вразливість населення на захоплених територіях, міру його залежності від традиційних медіа та ЗМІ. Уже на початку червня відбулося повне вимкнення будь-якого українського зв'язку в Херсонській області.

На перший погляд, задум видавався достатньо карикатурним. Окупанти оцінювали інформаційний простір в Україні за власне російською моделлю – вихолощене медіаполе, безальтернативне подання інформації, висока довіра населення до телебачення як основного джерела інформації. Перші березневі спроби продемонстрували – українці не сприйняли російську пропаганду мірою, на яку розраховували окупанти.

Відтак інформаційна блокада в технічному плані стала тотальною – як на прийом, так і на передачу. Користувачів мобільних телефонів було під'єднано до російських операторів, чію мережу прослуховували й контролювали російські спецслужби. 31 травня в Херсоні з'явився російський кабельний інтернет, який маршрутизувався через російського провайдера. Певним виходом з блокади для населення було використання анонімайзерів і VPN, які давали змогу уникнути ідентифікації, загрози втратити приватність під час листування в месенджерах, аналізу пошукових запитів та виявлення місцеперебування. Проте з'ясувалося, що рівень цифрової грамотності населення знижується в міру віддаленості від обласного центру й великих міст та збільшення віку абонентів. Ця проблема властива Україні загалом, тому всі нюанси досвіду херсонців мають детально вивчити фахівці. У ХХІ ст. стійкість ТГ безпосередньо залежить від здатності їхнього керівництва і жителів оперувати сучасними технологіями.

Традиційних засобів пропаганди виявилось недостатньо, тому Росія використовувала будь-які доступні цифрові способи й засоби для просування ідей і меседжів – про нібито вдячність жителів Херсону за «звільнення від нацистів», повну лояльність до російської армії і Росії загалом, про непохитне бажання «возз'єднатися» з нею. Українцям, які мали сторінки в російській соціальній мережі «ВКонтакте», надходили пропозиції щодо розміщення реклами «Русский Херсон. Мы ждали этого 30 лет». Російські блогери записували й публікували відео- та фотозвіти за результатами своїх відвідин міста – абсолютно викривлену картину ситуації в Херсоні.

Місто піддавали ідеологічній обробці у псевдорадянському стилі. За задумом Кремля, апеляції до спільного минулого мали посилити лояльність місцевого населення. На хвилі очікуваної ностальгії окупанти намагалися сформувати легітимність свого перебування – мовби Росія була осторонь окупаційних процесів, натомість на перший план мала вийти радянська ідентичність і витіснити українську. Для цього загарбаний Херсон майорів прапорами й зображеннями гербів СРСР і всіх колишніх союзних республік та іншими символами того історичного періоду. Водночас українську національну символіку й атрибутику знищували: росіяни руйнували стели, пам'ятники та меморіали Небесній Сотні й загиблим учасникам АТО/ООС, знищували книжки з історії України, грабували музеї.

Ментальне повернення до часів СРСР відбувалося й у сфері торгівлі – магазини великих національних і регіональних торгових мереж було закрито, товарно-грошові відносини переведено на визначені та стихійні ринки з надзвичайно широким товарним асортиментом передовсім російського виробництва. Тим часом у сільській місцевості ширився товарний дефіцит – через ускладнене постачання. Процвітала торгівля неякісними й фальсифікованими товарами, спекуляція. Зовнішній антураж насправді нагадував обстановку радянських часів, але очікуваного ефекту не мав. Населення вимушено погодилося на вказані правила гри, оскільки насамперед намагалося вижити.

Активними були й чинники багатомісячної блокади: вимкнення окупантами мобільного зв'язку та кабельного інтернету, припинення управлінської комунікації з підпорядкованими установами та організаціями з боку України, складність перерахунку бюджетних коштів та сплати заробітної платні бюджетними установами, неможливість зняття готівки в гривнях, примусове набуття громадянства РФ жителями міста й регіону, колаборація деяких публічних осіб.

Однак агресори помилилися щодо спроможності швидко й ефективно організувати окупаційний режим у Херсонській області – на заваді стали масові демонстрації проти окупації, офіційний протест легітимних органів місцевого самоврядування, партизанська діяльність місцевих патріотів зі знищення й залякування зрадників. Гальмування із запуском «рубльової зони», слабе бажання педагогів співпрацювати з окупаційною владою, самоорганізація населення в питаннях взаємодопомоги – це були непрості часи для жителів, але так було сформовано несприятливу й для окупантів соціально-економічну ситуацію в місті. Процесами управління життєдіяльністю тривалий час керували законно обрані органи місцевого самоврядування в більшості створених ТГ – попри окупаційні обставини.

Стійкість, виявлена громадами Херсонщини, наблизила деокупацію і створила умови для швидкої реінтеграції в український простір.

### 2.3. Західний регіон – Львівська область

Географічно віддалені від зони бойових дій області Заходу України зазнали найменшої шкоди в порівнянні з іншими регіонами. Водночас залишається загроза вторгнення з боку Білорусі. Тому у Львівській міській раді (ЛМР) наприкінці червня було напрацьовано план дій на випадок такого нападу, де визначили схему оборони та сили й засоби, які є в підпорядкуванні міста. Передбачено, що в кожному районі міста створюють штаб оборони та проводять додатковий вишкіл для членів добровольчих формувань ТрО. Відпрацьовують варіант формування резервних добровольчих батальйонів з працівників міської ради та комунальних підприємств. Формують стратегічний резерв продуктів на випадок блокування шляхів постачання та альтернативних видів палива.

Тим часом істотним є вплив гуманітарних та економічних викликів війни на ситуацію в цих регіонах, передусім на тлі різкого припливу ВПО й дедалі більшого навантаження на місцеві бюджети.

Західні області України вже в перші тижні воєнних дій стали регіонами-реципієнтами спровокованих війною *внутрішніх міграцій населення*. На 18 липня було зареєстровано ВПО: у Закарпатській області – 164 164, в Івано-Франківській – 110 823, у Львівській – 102 954, у Тернопільській – 85 204, у Чернівецькій області – 77 284<sup>5</sup>.

Відтак гостро постали завдання тимчасового розміщення ВПО та створення для них прийнятних умов життя, професійної та підприємницької діяльності. Улітку в м. Львові відкрили три модульні містечка, де живе 1 тис. осіб. Прийнято до експлуатації перший квартал у модульному містечкові у Львівському районі. Таке житло розпочали споруджувати в Дрогобицькому, Яворівському, Червоноградському та Стрийському районах.

Зрештою створення сприятливого для ВПО соціального середовища розглядають як чинник залучення людського капіталу й активізації економічної діяльності в макрорегіоні Заходу України. Утім досягненню такої цілі завадила низка системних проблем, що постали як перед владними установами (органи місцевого самоврядування, державної влади), так і перед громадянським суспільством та бізнесом.

30 червня Львівська міська рада затвердила програму підтримки бізнесу «7 дій економічного поступу Львова в умовах воєнного стану». Пріоритетними галузями для економічного розвитку міста визначено такі:

- медицина та фармацевтика;
- високотехнологічне виробництво;
- харчова промисловість;
- легка промисловість;

---

<sup>5</sup> Див.: URL: [https://displacement.iom.int/sites/default/files/public/reports/DTM %20Ukraine\\_Rd %207 %20-%2027June-8July\\_Recorded\\_IDP\\_19\\_Oblasts\\_2022\\_Public\\_Raion\\_Ukr\\_0.pdf](https://displacement.iom.int/sites/default/files/public/reports/DTM%20Ukraine_Rd%207%20-%2027June-8July_Recorded_IDP_19_Oblasts_2022_Public_Raion_Ukr_0.pdf)

- IT та бізнесові послуги.

Основні цілі, закладені до програми:

1. Забезпечення збалансованого просторово-економічного розвитку (створення індустріальних парків, розвиток наявних та утворення нових промзон).
2. Спрощення процедур для ведення бізнесу.
3. Податкова та інституційна підтримки бізнесу (установлення пільг на деякі види податків, створення нових кластерів).
4. Фінансова підтримка бізнесу (створення фонду підтримки бізнесу, ваучерна підтримка бізнесу).
5. Розвиток людського капіталу (створення освітніх програм перекваліфікації).
6. Налагодження нових економічних зв'язків.
7. Резервні запаси та ефективне управління ресурсами.

Бюджетна комісія Львівської обласної ради створила робочу групу, яка підготувала «Концепцію соціально-економічної адаптації Львівщини до умов воєнного стану і стратегічних напрямів економічного відродження на післявоєнний період».

Водночас констатуємо брак актуальної інформації, потрібної передусім для військових адміністрацій, щодо кількості незареєстрованих ВПО та їхніх настроїв. Ідеться про визначення намірів цих осіб залишитись / покинути регіон або країну, їхніх планів щодо працевлаштування або започаткування власної справи (бізнесу), купівлі житла. Це важлива змінна, яку треба враховувати передусім для оцінки трудових ресурсів потенціалу регіону під час стратегування його соціально-економічного розвитку.

Також потенціал взаємодії між ВА і ТГ в питаннях політики залучення людського капіталу ВПО не використано повною мірою внаслідок:

- відсутності практики формування систематизованих реєстрів ВПО щодо кваліфікацій з метою сприяти їхньому працевлаштуванню (на території місць розташування, суміжних громад або з переселенням) у межах громад або у виробничій діяльності;
- несистемності політики щодо організації ментальної, психологічної та освітньої адаптації ВПО, запобігання конфліктам між ними та місцевим населенням, зокрема у спосіб залучення ВПО до процесів самоорганізації життя в громаді, яка їх приймає;
- проблем із забезпеченням стійкості інфраструктури та об'єктів житлово-комунального господарства громад (зокрема функціонування водопостачання та водовідведення, комунального транспорту, торговельних мереж, забезпечення відповідної потужності ліній електропостачання, вивезення й перероблення сміття) за умов підвищеного навантаження внаслідок внутрішніх міграцій та розміщення додаткових виробництв;

- досі не зrealізованого потенціалу прискореного тренінгового навчання, підвищення кваліфікації та перекваліфікації ВПО, які зможуть бути долучені як нові працівники евакуйованих підприємств.

Істотно зростає навантаження на місцеві бюджети внаслідок здійснення гуманітарних заходів: тимчасового розміщення, забезпечення харчування та соціальної підтримки ВПО. У цьому контексті доречно зауважити поступове зменшення надходження закордонної гуманітарної допомоги (передусім від Словаччини, Угорщини, Німеччини, Австрії та інших країн ЄС), яка активізувалася на початку воєнного вторгнення РФ. Це посилює проблему дефіциту ресурсів громад, потрібних для надання підтримки ВПО.

Разом з тим переміщення людей та підприємств сприяли й активізації господарської діяльності. Від початку російського нападу на Україну до Львівської області, за даними Львівської обласної військової адміністрації (ЛОВА) на липень 2022 р., було релоковано 147 підприємств, 90 з них уже запустили своє виробництво та почали повноцінну роботу. Ще майже 900 заявок перебувають на розгляді. За галузями серед релокованих найбільше представлено підприємства легкої промисловості й торгівлі (по 25), машинобудування (20), металооброблення (14), харчової промисловості (13), хімічної промисловості (9) та будівництва (8). Львівська область першою розпрацювала програму фінансової підтримки релокованого бізнесу, яку виконують з кінця квітня. Після реєстрації у Львівській області ЛОВА виділяє допомогу релокованому бізнесу розміром 100 тис. грн. Також за умови створення 20 робочих місць виділяють допомогу в 100 тис. гривень, а під час під'єднання підприємства до електромережі держава компенсує 150 тис. грн. Окрім того, оформленому бізнесу виділяють два ваучери: 50 тис. грн на маркетинг та 80 тис. грн на сертифікацію продукції для експорту.

Львівський район, де створено оптимальну інженерну та логістичну інфраструктуру, прийняв левову частку – 103 евакуйованих підприємства, або 70 % від усієї кількості.

Загалом релокація привела до збільшення кількості пропозицій роботи на Львівщині. Якщо в середньому місцеві вакансії 2021 р. становили 4,5 % від усіх актуальних у країні, то у квітні 2022 р. цей показник зріс майже вчетверо. На початку червня у Львові та області пропонували 16 % вакансій від усіх актуальних – це друге місце серед регіонів з найбільшою кількістю пропозицій. Разом з цим, у Львівській області на початок червня зафіксовано найнижчу конкуренцію в Україні – на одне робоче місце в середньому претендував 1 кандидат.

Зокрема, унаслідок значного припливу ВПО збільшились доходи підприємств західного регіону: закладів тимчасового розміщення та харчування, курортних закладів, роздрібною торгівлі. Це вплинуло й на обсяги надходження до бюджетів. Як приклад наведемо Закарпатську область. За перше півріччя 2022 р. платники податків на території області сплатили 5,84 млрд грн:

3,75 млрд грн до місцевих бюджетів та 2,08 млрд грн до державного бюджету. Це більше від аналогічних показників першого півріччя 2021 р. на 282 млн грн та 120 млн грн відповідно. Податковий борг у Закарпатській області за перше півріччя 2022 р. зменшився на 0,55 млн грн. Показовим трендом стало зростання цін на ринку нерухомості внаслідок зростання попиту, зокрема цін на оренду житла (рис. 9).

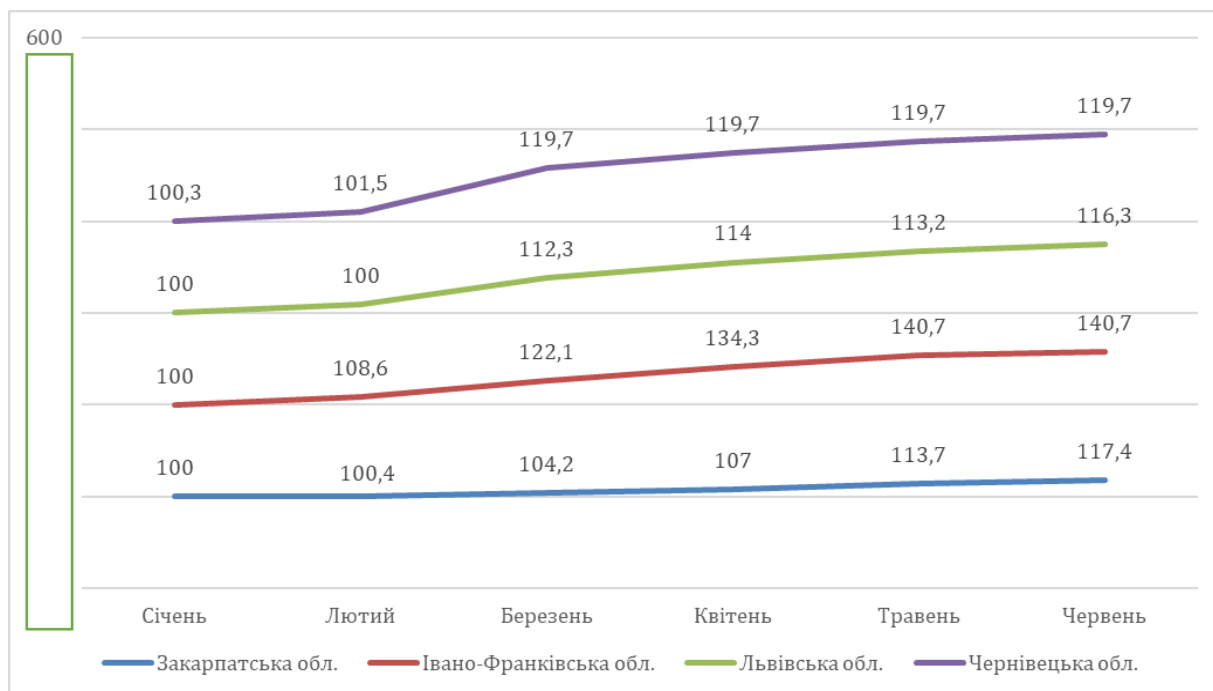


Рис. 9. Індекс споживчих цін – фактичної плати за житло (оренда житла) в областях Заходу України, січень – червень 2022 р.

Між тим, найімовірніше, фактичне зростання цін набагато вище, оскільки переважна частина ринку оренди нерухомості перебуває в тіні. Зокрема, за дослідженням порталу «ЛУН», у травні 2022 р. проти жовтня 2021 р. зростання вартості оренди житла в Закарпатській області становило 225 %, у Чернівецькій – 156 %, Івано-Франківській – 128 %, Львівській – 96 %.

Розширюються перспективи для будівельного бізнесу областей Заходу України, оскільки попит на житло зростатиме, тим більше коли частину замовлень забезпечить держава. Водночас для більшості ВПО висока вартість об'єктів на ринку нерухомості ускладнюватиме потенційні оренду або купівлю житла.

Поряд із масштабними за обсягами внутрішніми міграціями населення значний вплив на соціально-економічну сферу західних регіонів України спричинила *релокація підприємств*.

На кінець травня – першу половину червня 2022 р. в межах програми релокації було переміщено 601 підприємство, з яких 390 розпочали функціонування. Найбільшими реципієнтами переміщених підприємств стали

Закарпатська (305 підприємств, з яких 256 відновили діяльність) та Львівська області (переміщено 147 підприємств, з яких 90 відновили діяльність).

Проте серед переміщених у межах релокації підприємств істотну частину становлять менш залежні від географічного місця розташування, як-от підприємства сфери інформаційних технологій. Така ситуація властива для Закарпатської області, де ІТ-підприємства становлять 49 % від усієї кількості релокованих підприємств. У цьому контексті треба також зазначити, що є ініціативи із заохочення релокації українського бізнесу до країн Європи (наприклад, Польщі), що може посилити вплив капіталу за кордон.

Разом з тим, варто назвати низку перешкод для адаптації переміщених підприємств, а саме:

- не проводять заходів щодо сприяння створенню нових точок економічного зростання кластерного типу за участі переміщених у межах релокації підприємств та/або інтеграції підприємств в наявні кластери;
- досі не сформовано системи моніторингу та оцінки ефективності програми релокації. Наразі владні установи оцінюють її результативність з позиції кількісних (фактичної кількості переміщених підприємств), а не якісних показників (комерційні результати діяльності переміщених підприємств та їхній вплив на соціально-економічну сферу громади та регіону);
- під час релокації не використано вповні такі переваги регіонів Заходу України, як географічна близькість до країн ЄС і наявність сформованої мережі транскордонних та міжрегіональних зв'язків.

Для залучення інвестицій у розвиток переміщених підприємств дедалі більшого значення набуває застосування інноваційних інструментів, як-от проведення інвестиційних конференцій, краудфандинг.

На відміну від соціально-економічної сфери, вплив воєнних дій є менш очевидним у сфері міжетнічних та міжконфесійних відносин у деяких областях Заходу України. Зокрема, ідеться про актуальні ризики для соціальної стабільності Закарпатської області в контексті угорської спільноти регіону. Спостерігаємо штучне нагнітання міжетнічних суперечностей в медіапросторі з боку певних ЗМІ (як українських, так і угорських). Сталася низка провокацій (наприклад, поширення смс-повідомлень з погрозами етнічним угорцям) – імовірно, їх здійснили диверсанти й особи, завербовані російськими спецслужбами. Серед громадськості в Україні подекуди трапляється екстраполяція суперечливої поточної політичної позиції чинного уряду Угорщини на всіх угорців (разом з тими, хто живе в нашій державі) та спекуляції на темі сепаратизму. Погіршилася довіра між владними установами, з одного боку, та етнічними угорцями, з іншого.

Схожі ризики наявні й у сфері міжконфесійних відносин. На тлі активної фази російської агресії проти України посилюється негативне ставлення більшості суспільства до священнослужителів та вірян Української православної церкви Московського патріархату (УПЦ МП). У деяких громадах



священнослужителі та віряни УПЦ МП зберігають своє поточне становище. Наприклад, у вже згаданій Закарпатській області (на липень 2022 р.) жодна парафія та/або громада від початку бойових дій не вийшла зі складу УПЦ МП. Без превентивних заходів (передусім з боку ОВА) актуальні суперечності можуть перерости в конфлікт, у т. ч. – унаслідок потенційних провокацій з боку російських диверсантів та агентів.

На часі є проведення заходів щодо запобігання можливим суперечностям на етноконфесійному ґрунті. Є потреба в кооперації між органами державної влади, з одного боку, та ЗМІ, неурядовими організаціями, лідерами суспільної думки, з іншого (за координації Закарпатської ОВА) – для просування в інформаційному просторі ідей консолідації етнічно та конфесійно фрагментованого середовища на основі захисту спільних цінностей: незалежності Української Держави, європейського вибору України, прав та свобод людини і громадянина. Паралельно треба активізувати діяльність щодо спростування фейкових повідомлень, спрямованих провокувати суперечності між мешканцями Закарпатської області.

Отже, у контексті *створення умов для соціалізації ВПО*, залучення їхнього людського потенціалу задля розвитку регіональної економіки доречними є такі заходи:

1) формування систематизованих реєстрів ВПО за кваліфікаціями з метою сприяти їх працевлаштуванню (на території місць розміщення, суміжних громад, або з переселенням) у межах громад або у виробничій діяльності. Для цього рекомендувати ТГ сформувати банки відомостей щодо ВПО. Окрім персональних даних (ПІБ, місце постійного проживання, вік, стать), банки міститимуть дані про наявні освіту, професію та посаду, яку особа обіймала до вимушеного переїзду, її контактні дані. Для планування на середньострокову перспективу треба вести реєстр ВПО, які не планують повертатися до своїх регіонів (не мають куди – окуповані території, пошкоджене майно, є бажання залишитися жити у спокійнішому регіоні). Таку групу ВПО (а це сотні тисяч людей) мають урахувувати місцеві органи влади, розробляючи стратегії та програми на тривалу перспективу як ТГ, так і регіонів загалом. Такі відомості варто регулярно оновлювати та спрямовувати до обласних військових адміністрацій (ОВА) для дальшого зведення й опрацювання;

2) прискорене тренінгове навчання, підвищення кваліфікації та перекваліфікація ВПО, які зможуть бути новими працівниками евакуйованих підприємств. До цього варто залучити вищі та спеціальні навчальні заклади регіонів, асоціації органів місцевого самоврядування, громадські організації, бізнес-асоціації. Важливо активно використовувати наявні можливості міжнародної фінансової й технічної допомоги. У цьому напрямі в Західному регіоні працюють та вже мають конкретні досягнення такі інституції ООН, як Міжнародна організація з міграції, УВКБ (Агентство ООН у справах біженців), Всесвітня продовольча програма, ФАО та Червоний Хрест;

3) проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи серед ВПО щодо актуальних вакансій та можливостей працевлаштування, перекваліфікації / підвищення кваліфікації. Для цього важливо безпосередньо контактувати з ВПО (телефоном, месенджером, електронною поштою), проводити публічні заходи (семінари), публікувати відповідну інформацію в соціальних мережах. Треба інформувати ВПО щодо самозайнятості, можливостей започаткувати власні бізнес-ініціативи, залучити фінансування в межах програм пільгового кредитування, грантів та міжнародної технічної допомоги.

У контексті сприяння *адаптації та розвитку релокованих підприємств* доречним є застосування *підходу смартрелокації*, яка міститиме такі елементи:

1) випрацювання методичних рекомендацій щодо застосування кластерного підходу в межах релокації – формування на географічно віддалених від зони бойових дій територіях точок економічного зростання кластерного типу: (а) як скупчення споріднених між собою переміщених підприємств або (б) інтеграції підприємств в уже сформовані кластерні структури;

2) запровадження системи моніторингу ефективності релокації шляхом урахування не тільки кількості переміщених підприємств, але й оцінки результатів їхньої діяльності. Для цього розпрацювати індикатори оцінки, які враховуватимуть як власне комерційні результати, так і сукупний вплив на соціально-економічну та гуманітарну ситуацію в громаді / області. Таку оцінку доречно проводити шляхом анкетування переміщених підприємств;

3) проведення консультацій з місцевою владою суміжних регіонів країн-сусідів ЄС (Польща, Словаччина, Угорщина, Румунія) щодо можливостей установаження транскордонних господарських зв'язків та ділових контактів (стосовно закупівлі потрібної сировини, експорту запитуваної за кордоном продукції тощо), використання можливостей для кооперації;

4) з метою залучити додаткові ресурси для переміщених підприємств корисно проводити інвестиційні конференції – як в Україні, так і за кордоном. Такі публічні заходи будуть презентувати меценатам, приватним інвесторам, міжнародним інституційним і приватним донорам та іншим зацікавленим сторонам проекти, пов'язані з діяльністю переміщених підприємств. Результатом буде залучення інвестицій, міжнародної технічної допомоги, додаткового фінансування на відкритому ринку шляхом емісії власних цінних паперів.

Щодо залучення потенціалу *транскордонного та міжрегіонального співробітництва* доцільно:

1) здійснювати моніторинг та інвентаризацію наявних можливостей для участі в конкурсах та грантах ЄС, транскордонної співпраці із суміжними громадами та регіонами ЄС, передусім у питаннях, дотичних до протидії актуальним економічним та гуманітарним викликам. На цій основі створити «путівник транскордонних можливостей» з дальшою його публікацією на

сайтах ОВА та органів місцевого самоврядування ТГ, поширенням у соціальних мережах;

2) заохочувати ТГ використовувати названі можливості та інструменти транскордонного співробітництва. Для цього організувати в цільових прикордонних областях цикл публічних комунікативних заходів і тренінгів (у т. ч. дистанційних) з їх наступний експертним та промоційним супроводом. Цю функцію доречно покласти на агенції регіонального та місцевого розвитку за загальної координації підрозділів ОВА, до компетенції яких віднесено питання транскордонного та макрорегіонального співробітництва;

3) забезпечити взаємодію з транскордонними партнерами, а також з потенційними та зацікавленими суб'єктами й учасниками транскордонного співробітництва (шляхом проведення онлайн-обговорень, листування, двосторонніх зустрічей, відрядження делегацій) щодо:

- сприяння створенню та розвитку європейських об'єднань територіального співробітництва;
- визначення пріоритетних напрямів (з урахуванням сучасних економічних та гуманітарних викликів) транскордонного співробітництва, їх імплементації в програми транскордонного й територіального співробітництва, відображення в макрорегіональних стратегіях, конкурсах грантів, проектах міжнародної технічної допомоги;
- пропозицій Європейській комісії щодо активізації підготовки та наступного впровадження макрорегіональної стратегії ЄС для Карпатського й Дунайського регіонів.

Щодо підтримання *соціальної стабільності та згуртованості* в ТГ потрібно:

1) ініціювати проведення публічних комунікаційних заходів, присвячених протидії можливим провокаціям на етнічному чи конфесійному ґрунті, за участі широкого кола зацікавлених сторін – експертного середовища, громадських організацій та активістів, які представляють інтереси національних меншин, релігійних організацій та духовенства;

2) сприяти створенню та поширенню в інформаційному просторі патріотичних матеріалів з лозунгом: *«Усі мешканці України (незалежно від їхнього етнічного походження та віросповідання) згуртовані навколо цілей захисту власної свободи, незалежності України та її європейського вибору»*. Практично це може бути втілено в аудіовізуальних матеріалах, опублікованих статтях та експертних коментарях, репортажах, інтерв'ю та інших інформаційних формах. До прикладу, доречно висвітлювати життєвий досвід представників національних меншин, які наразі служать у складі Збройних Сил України та інших українських військових формувань, які волонтерять, надають прихисток та підтримку ВПО. Надалі важливо публікувати такі матеріали в ЗМІ й соціальних мережах, на сайтах ОВА, органів державної влади чи місцевого самоврядування.

## **РОЗДІЛ 3. ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ**

### **3.1. Територіальні громади та військові адміністрації**

Важливим фактором забезпечення життєдіяльності громад стала зміна режиму функціонування органів регіональної і місцевої влади шляхом утворення військових адміністрацій, які забезпечують безпеку на території. ОМС і далі виконують свої повноваження, спрямовані на розв'язання питань місцевого значення на територіях громад, з урахуванням специфіки функціонування в умовах воєнного стану.

На відміну від ситуації 2014–2021 рр., коли війна в ОРДЛО мала форму локального конфлікту, повномасштабне вторгнення 24 лютого створило загрози для всієї території держави. Правову базу щодо функціонування ТГ в умовах війни було негайно застосовано – вона цілком забезпечила стійкість управління на регіональному та місцевому рівнях. Водночас її недосконалість почала виявлятися мало не з перших днів війни. Виникла гостра потреба додаткового законодавчого врегулювання питань діяльності місцевого самоврядування в умовах воєнного стану.

Серія нормативних змін до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 р. (з 15 березня по 12 травня було прийнято 7 відповідних законопроектів) зняла низку гострих проблем початкового періоду агресії. За досвідом пів року активної фази війни на розгляд Верховної Ради України внесено законопроект № 8056, який після прийняття здатен значно поліпшити взаємодію органів влади і самоврядування.

В умовах воєнного стану повноваження органів місцевого самоврядування додатково до закону «Про місцеве самоврядування» регулюються положеннями Закону України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII «Про правовий режим воєнного стану». Цей закон регулює, зокрема, створення військових адміністрацій. ОМС діють разом з військовими адміністраціями, що їх утворює Президент України в умовах воєнного стану для забезпечення дії Конституції та законів України. ОМС і ВА забезпечують разом з військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, громадського порядку та безпеки, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян.

Функції ВА подібні до функцій військово-цивільних адміністрацій (ВЦА), створюваних у частині областей, районів і громад згідно із Законом від 03 лютого 2015 р. № 141-VIII «Про військово-цивільні адміністрації». Проте є істотні відмінності, які не було опрацьовано до 24 лютого 2022 р. через відсутність практики запровадження воєнного стану на території всієї країни.

Військові адміністрації утворюють згідно з Указами Президента на період дії воєнного стану та 30 днів після його закінчення чи скасування. ВА можуть бути трьох типів: обласні, районні та населених пунктів.

Передбачено три підстави для утворення обласних та районних ВА:

- у разі нескликання сесії відповідної районної, обласної ради у встановлені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» строки;
- у разі припинення їхніх повноважень згідно із законом;
- для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки й порядку.

У зв'язку зі збройною агресією Російської Федерації обласні та районні ВА в Україні було створено Указом Президента № 68/2022 від 24 лютого 2022 р. саме за третьою підставою. Відповідні обласні та районні державні адміністрації набули статусу військових адміністрацій, а їхні голови – начальників цих ВА.

Підстави для створення ВА населених пунктів схожі, але дещо звужені:

- нездійснення місцевими радами та/або їхніми виконавчими органами, та/або сільськими, селищними, міськими головами покладених на них Конституцією та законами України повноважень;
- в інших випадках, передбачених цим Законом.

ВА в деяких населених пунктах було створено пізніше, окремими Указами Президента.

Підстава створення є визначальною для структури та штатного розпису ВА, затвердженого начальником ОВА залежно від актуальних потреб. У випадках недієздатності відповідного ОМС новостворена ВА перебирає на себе частину його функцій. Для їх виконання в структурі ВА треба передбачити належний штат. За умови збереження функціональності відповідного ОМС він має можливість продовжувати свою роботу у взаємодії з військовою адміністрацією. Структура ВА в цьому разі буде іншою, оскільки немає потреби заміщувати частину функцій ОМС.

У цьому полягає ключова відмінність між військовими та військово-цивільними адміністраціями. Останні від початку створюють саме для виконання повноважень місцевих органів виконавчої влади. На відміну від ВЦА, ВА не є юридичними особами публічного права. Фінансування діяльності військових адміністрацій у частині виконання повноважень органів місцевого самоврядування здійснюють коштом відповідних місцевих бюджетів, виконання інших функцій – коштом державного бюджету України.

Спрямування, координацію та контроль за діяльністю районних ВА з питань забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, упровадження заходів правового режиму воєнного стану здійснює Генеральний штаб Збройних Сил України, ОВА (у разі їх утворення), а з інших питань – Кабінет Міністрів України, обласні державні адміністрації в межах своїх повноважень. Загальне керівництво діяльністю військових

адміністрацій населених пунктів здійснюють начальники відповідних районних ВА.

Повноваження ВА детально визначено в статті 15 закону 389-VIII. У разі неможливості функціонування відповідного ОМС військовим адміністраціям населених пунктів, окрім основних повноважень щодо запровадження та здійснення заходів режиму воєнного стану, надходять такі основні повноваження, які в мирний час притаманні лише ОМС:

- складання, затвердження та забезпечення виконання місцевого бюджету, внесення змін до нього;
- установлення ставок місцевих податків і зборів, прийняття рішення щодо надання згідно із законодавством відповідних пільг з їх сплати;
- установлення в порядку і межах, визначених законодавством, тарифів на побутові, комунальні, транспортні та інші послуги;
- управління комунальним майном, об'єктами житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту й зв'язку, що перебувають у комунальній власності відповідних ТГ;
- надання відповідно до закону містобудівних умов і обмежень забудови земельних ділянок;
- управління закладами й установами освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури й спорту, надавачами соціальних послуг, які належать ТГ або передані їм;
- забезпечення соціально-культурних закладів, які перебувають у комунальній власності відповідних ТГ, а також населення паливом, електроенергією, газом та іншими енергоносіями; розв'язання питань водопостачання, водовідведення та очищення стічних вод.

Якщо обласні та районні ради зберегли здатність функціонувати, вони мають виконувати покладені на них функції, передбачені Законом про місцеве самоврядування, навіть за умов створення на відповідній території військової адміністрації. У цьому разі ВА здійснюють повноваження державних адміністрацій і повноваження із запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, що детально регламентовано пунктами статті 8 закону № 389-VIII.

Розподіл повноважень між ВА і ОМС за різних законодавчо передбачених варіантів їх функціонування у воєнний час представлено в *табл. 1*.

*Таблиця 1*

**Розподіл повноважень військових адміністрацій та ОМС  
за умов різних варіантів створення ВА**

В області (районі, населеному пункті) створено ВА, а обласна, районна або місцева рада не може функціонувати	Відповідна ВА здійснює повноваження: - державної адміністрації (обласної або районної); - із запровадження і здійснення заходів правового режиму воєнного стану;
--	--

	<p>- обласної та/або районної ради, виконавчий апарат якої підпорядковується начальнику відповідної ВА;</p> <p>- сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, а начальник ВА – сільського, селищного, міського голови</p>
<p>В області (районі) створено ВА, але обласна або районна рада може функціонувати</p>	<p>ВА здійснює повноваження:</p> <p>- державної адміністрації (обласної або районної);</p> <p>- із запровадження і здійснення заходів правового режиму воєнного стану.</p> <p>Обласна або районна рада виконує свої повноваження, проте підпорядковується ВА в межах встановлених заходів правового режиму воєнного стану</p>
<p>У населеному пункті не створено ВА, але створено обласну та районну ВА</p>	<p>Місцева рада виконує свої повноваження, проте підпорядковується ВА в межах встановлених заходів правового режиму воєнного стану.</p> <p>Голова міської ради має розширені повноваження. У межах деяких з цих повноважень обов'язковим є інформування відповідного голови ОВА</p>

Закон України «Про правовий режим воєнного стану», яким визначено режими функціонування ОМС і їхню взаємодію з ВА, інтенсивно змінюється під впливом виявлених проблем застосування в умовах воєнного стану.

Верховна Рада України оперативно зреагувала на певні неузгодженості діяльності ВА та ОМС і підготувала два законопроекти: № 7153 від 13 березня 2022 р. «Про внесення змін до Законів України “Про центральні органи виконавчої влади”, “Про правовий режим воєнного стану” щодо забезпечення керованості державою в умовах воєнного стану» та № 7269 від 09 квітня 2022 р. «Про внесення змін до Закону України “Про правовий режим воєнного стану” щодо функціонування місцевого самоврядування у період дії воєнного стану». Законопроект № 7153 Верховна Рада ухвалила, але Президент не підписав його через зміну воєнно-політичної ситуації в країні – ЗСУ звільнили Київську, Чернігівську та Сумську області, а ВР налагодила ефективну роботу. Це зробило неактуальними положення законопроекту, що стосувалися центральних органів влади. Натомість законодавчі правки щодо вдосконалення правового режиму воєнного стану перенесли до законопроекту № 7269 – після доопрацювання та схвалення Верховною Радою його підписав Президентом і він набув чинності.

З прийняттям закону № 2259-IX від 12 травня 2022 р. «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» значно розширено одноосібні

повноваження голів громад, зокрема, вони можуть ухвалювати рішення з таких питань:

- передача коштів з місцевого бюджету на потреби ЗСУ;
- створення установ для надання безоплатної первинної правової допомоги;
- боротьба зі стихійними лихами та епідеміями;
- поведження з небезпечними відходами;
- звільнення земельних ділянок комунальної власності від незаконно розміщених тимчасових споруд;
- обстеження будівель і споруд, пошкоджених унаслідок бойових дій;
- демонтаж будівель і споруд, які за результатами обстеження визнано аварійно небезпечними і такими, що становлять загрозу життю людей.

В останніх трьох випадках обов'язковим є інформування протягом 24 годин начальника відповідної ОВА.

Новий етап удосконалення законодавства розпочато внесенням 19 вересня 2022 р. на розгляд Верховної Ради України законопроекту № 8056 «Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у період дії воєнного стану». До цього спричинилася гостра потреба нагальних коректив законів України «Про правовий режим воєнного стану», «Про місцеве самоврядування в Україні» та деяких інших – практичний досвід їх застосування органами місцевого самоврядування, військовими адміністраціями за умов дії правового режиму воєнного стану диктував нові потреби.

Зокрема, зміни потрібні в частині забезпечення системності, повноти й чіткості регулювання комплексу питань здійснення військовими адміністраціями повноважень органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб, випадків такого здійснення, перебігу його строків, гарантій для посадових осіб місцевого самоврядування, повноваження яких тимчасово припиняються.

Є нагальна потреба усунути суперечності й забезпечити узгодження між деякими положеннями Закону України «Про правовий режим воєнного стану» та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», що виникли головно внаслідок запровадження Законом України від 12 травня 2022 р. № 2259-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» нової моделі здійснення ВА повноважень органів місцевого самоврядування.

Потрібні зміни правового механізму утворення ВА населеного пункту (населених пунктів) у межах ТГ, де діяли відповідні ВЦА. Зараз немає реального механізму територіальної основи для утворення Президентом України військово-цивільних адміністрацій за межами Донецької і Луганської областей після припинення (скасування) воєнного стану.

Позитивної оцінки заслуговують стратегічні зміни, упровадження яких можливе за умови прийняття законопроекту, як-от:



- розведено повноваження тих ВА, які діють на території спільно з місцевим самоврядуванням в обмеженому режимі (до прийняття окремого рішення ВРУ), а також тих військових адміністрацій, яким Верховна Рада за поданням Президента України надала всю повноту влади на території (у разі неспроможності ОМС забезпечувати заходи воєнного стану);
- чітко виписано норму щодо отримання повноважень голови громади бути начальником ВА населеного пункту. Спрощено бюрократичні процедури працевлаштування працівників військових адміністрацій населених пунктів, зокрема колишніх службовців в ОМС;
- удосконалено процедури взаємодії ВА та ВЦА як під час запровадження воєнного стану, так і в післявоєнний період;
- припис щодо ініціації перед Президентом України прийняття рішення про утворення ВА за поданням окремих суб'єктів владних повноважень, доповнено відповідними положеннями в інших частинах законопроекту про можливість цих суб'єктів порушувати перед Президентом України такі питання. Це дає змогу главі держави в разі потреби ухвалити з цього приводу рішення самостійно, орієнтуючись на весь доступний спектр джерел інформації, а не лише на пропозиції обмеженого кола суб'єктів;
- Президенту України надано можливість утворювати ВА населеного пункту (населених пунктів), до повноважень якої належатиме винятково здійснення заходів правового режиму воєнного стану і яка діятиме на тій самій території юрисдикції з органами місцевого самоврядування ТГ та відповідним сільським, селищним, міським головою. Однак лише в разі нездійснення повноважень або прийняття рішень з порушеннями закону хоча б одним із суб'єктів системи місцевого самоврядування ТГ, Президент України за пропозицією відповідної обласної державної адміністрації (обласної ВЦА, ОВА – у разі їх утворення) може внести до Верховної Ради України подання для прийняття рішення щодо здійснення раніше утвореною ВА населеного пункту (населених пунктів) повноважень зазначеної сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету та сільського, селищного, міського голови;
- унесено зміни до Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» (дію якого досі обмежено районами проведення антитерористичної операції та здійснення заходів із забезпечення національної безпеки та оборони, відсічі й стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях) у частині поширення його норм на всі адміністративно-територіальні одиниці та території ТГ в Україні – зважаючи на норми чинного Закону України «Про правовий режим воєнного стану», які дають можливість Президенту України у випадках, передбачених цим Законом, після припинення (скасування) воєнного стану на територіях, де діяли ВА, утворити відповідні військово-цивільні адміністрації;

- унесено зміни до пункту 28 Розділу XIII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про запобігання корупції» і скасовано зазначені в цьому пункті винятки для посадових осіб місцевого самоврядування першої – третьої категорій (регіональне, районне і місцеве керівництво органів місцевого самоврядування включно з головами районних рад і деякими міськими головами), що й далі поширюють на цих осіб обмеження, встановлені пунктом 1 частини першої статті 25 цього Закону. Це дасть змогу людям, які раніше працювали на керівних посадах в ОМС, а сьогодні позбавлені цього внаслідок тимчасового припинення здійснення ОМС наданих законом повноважень, власними силами знайти можливість заробітку, забезпечення умов життя для себе і своєї родини (на аналогічному рівні областей і районів, для керівників відповідних структурних підрозділів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади з такою самою територією юрисдикції, що і в ОМС, зазначеними положеннями Закону України «Про запобігання корупції» жодних винятків не встановлено).

Міське самоврядування в Україні довело свою життєздатність в умовах воєнного стану. У більшості регіонів ОМС зберегли свою функціональність і керованість, здатність здійснювати ефективне управління на місцевому рівні у співпраці з державною владою в особі ВА та їхніх очільників.

Є принаймні три режими взаємодії ОМС із ВА в роботі різних громад: (1) заміщення ОМС військовою адміністрацією; (2) спільне управління громадою з боку ОМС і ВА; (3) розширені повноваження ОМС із частковим підпорядкуванням військовій адміністрації вищого рівня. Застосування того чи того режиму залежить від конкретних умов життя громади.

У більшості регіонів обласні та районні ради виконують свої повноваження, визначені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» паралельно з роботою відповідних ВА. Останні виконують функції державних адміністрацій та здійснюють керівництво у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки й порядку.

Закріплення переліку областей у Конституції України, яка є унітарною державою, не виправдовує себе. До того ж загострюється увага на внутрішніх адміністративних межах – в умовах війни й тимчасової втрати територіальної цілісності це має негативний символізм. Адже претензії РФ на визнання самопроголошених терористичних організацій саме в межах певних областей стали одним з приводів для активної фази війни. Крім того, парадигма хибного федералізму здатна призвести до критично небезпечних наслідків у майбутньому – ланкою напруження може бути створення окремого виконавчого органу обласної ради (за нинішніх умов ним є обласна адміністрація, котра водночас є частиною і виконавчої влади, і президентської вертикалі). Прецедент 2016 р., коли п'ять обласних рад (Житомирська, Івано-Франківська, Одеська, Хмельницька, Кіровоградська) ухвалили рішення звернутися до

Президента, Голови ВРУ та Прем'єр-міністра щодо потреби укласти договори про розподіл повноважень між Кабінетом Міністрів України, обласними державними адміністраціями та обласними радами, підтверджує небезпеку такого підходу для цілісності держави.

Основна ланка забезпечення стійкості у війні на регіональному рівні – це територіальні громади та їхні військові адміністрації, функціонування яких підтримують ОВА.

### **3.2. Забезпечення державного управління та місцевого самоврядування на деокупованих територіях**

Звільнені території, які перебували під російською окупацією понад пів року, очікувано матимуть критичну нестачу кадрів з причин міграції, звільнення з роботи та ув'язнення працівників насамперед у сфері державного управління, місцевого самоврядування та менеджменту бізнесу, а також фахівців освіти й медицини. Це вимагає завчасного вжиття відповідних заходів з боку держави.

Ошукані російською пропагандою сотні тисяч менеджерів локального рівня та фахівців, які розумітимуть, що не мають майбутнього в Україні, можуть ставати із пасивних активними колаборантами та створювати загрози національній безпеці: брати участь в організації спротиву деокупації, організації мілітаризованих загонів, проведенню мобілізації до збройних сил РФ, отриманню російських паспортів, веденню антиукраїнської пропаганди. Потенційно значна кількість невдоволених створюватиме додаткове соціальне напруження в деокупованих регіонах.

Стратегія та план першочергових заходів для організації системи державної влади та місцевого самоврядування деокупованих територій мають бути спільними для територій, окупованих РФ як у 2014–2015 рр., так й у 2022 рр., але індивідуалізованими й деталізованими на рівні адміністративно-територіальних одиниць. Очевидно, особливої уваги потребуватимуть деокуповані прикордонні з РФ та РБ і прилеглі до зони бойових дій адміністративні райони.

Отже, для організації життя деокупованих територій України доцільно дотримуватися комплексу заходів, які дадуть змогу зберегти справедливість і покарати злочинців та одночасно створити умови для життєзабезпечення діяльності громад завдяки забезпеченню системи державного управління й місцевого самоврядування в особливих умовах воєнного стану. Зокрема необхідно:

1. Кабінету Міністрів України та Представництву Президента України в Автономній Республіці Крим створити Стратегію та план першочергових заходів з організації державної влади та місцевого самоврядування на території України на особливий період воєнного стану, передбачивши етапи організації

системи державного менеджменту на базі ВА із залученням кадрового резерву та поступовим переходом до відновлення місцевого самоврядування.

2. Службі безпеки України створити систему-алгоритм первинної перевірки осіб з деокупованих територій і впровадити цю систему у взаємодії з ВА на деокупованих територіях.

3. Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України випрацювати систему заходів щодо збільшення інституційної спроможності системи загальних судів окупованих територій та пенітенціарної системи для ведення сотень тисяч судових справ й утримання десятків тисяч осіб, покараних за державну зраду та колаборантство, з деокупованих територій.

4. Верховній Раді України на основі юридичної експертизи вивчити досвід застосування Кримінального кодексу щодо активної та пасивної колаборації і внести необхідні зміни й доповнення до КК, що дадуть змогу карати зрадників та залучати до відновлення життя тих, хто постраждав від російської окупації.

5. Національному агентству України з питань державної служби (НАДС) у взаємодії із Міністерством з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України (МінТОТ) створити кадровий резерв менеджерів регіонального управління для окупованих територій кількістю в 100 тис. осіб. До кадрового резерву доцільно залучати осіб (у тому числі ВПО), які походять з окупованих регіонів, мають досвід державної служби або роботи у виконавчих органах місцевого самоврядування, бізнес-менеджменту та пройшли відповідну перевірку. Розпрацювати й упровадити систему навчання кадрів на основі залучення міжнародної інституційної допомоги для державного менеджменту та фахівців.

6. Міністерству культури та інформаційної політики розпрацювати комплекс заходів з інформування населення окупованих територій щодо справедливого суду, індивідуального підходу й розрізнення ідейно активної та матеріально вимушеної пасивної колаборації в процесі визначення ступеня провини та відповідальності громадян.

7. Керівникам ВА: а) у взаємодії з СБУ, а в разі осіб, уповноважених на виконання функцій держави, також із Національним агентством з питань запобігання корупції (НАЗК) – провести перевірку місцевих кадрів; б) у співробітництві із НАДС і МінТОТ – забезпечити їх залучення зі створеного кадрового резерву.

### **3.3. Протидія колабораціонізму та русифікації**

Національна поліція України розслідує близько 500 справ щодо колабораціонізму. Суди заборонили 15 проросійських партій. Їхніх ключових діячів українське громадянське суспільство ще раніше таврувало як зрадників і внесло до різноманітних реєстрів. 3-поміж них найбільше представників партії

влади зразка 2014 р.: «Партія регіонів» та її пізніших реінкарнацій – «Опозиційний блок» та «ОПЗЖ». Тим часом в Україні й далі діяли 17 регіональних осередків «Партії політики Путіна» (утворена 2003 р., 2006 р. перейменована на «Русь єдина», заборонена 24 червня 2022 р.): 7 у Криму, 2 в Миколаївській області, по одному в Києві, Одесі, Донецьку, Рахові, Полтаві, Харкові, Херсоні та Хмельницькому. Ці організації не становлять безпосередньої небезпеки, бо перебувають в анабіотичному стані та ніяк себе не виявляють. Проте за інших умов вони поповнять ряди колабораціоністського руху й посядуть активну антиукраїнську позицію. Існування таких організованих структур є потенційною загрозою для ТГ.

Водночас рішення про заборону певних політичних партій містить і деякі ризики. З погляду діяльності ОМС, така заборона може спричинити фактичну неспроможність за юридичними ознаками діяльності десятків органів місцевого самоврядування. Щоб мінімізувати можливі втрати внаслідок очищення партійного поля від антиукраїнських політичних сил, і на виконання положень Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заборони політичних партій» (набрав чинності 18 травня 2022 р.), Кабінет Міністрів України розробив і подав на розгляд Парламенту проєкт закону щодо оцінки наслідків ухвалення судом рішення про заборону політичної партії для статусу депутатів місцевих рад.

Попередня позиція Міністерства юстиції України зводилася до переконання суспільства в тому, що заборона проросійських партій не паралізує роботу місцевих рад – депутати таких політичних сил просто виходитимуть зі складу відповідних фракцій, але збережуть свій статус і зможуть і далі працювати принаймні як позафракційні.

Натомість проєкт Закону про внесення змін до деяких законів України щодо наслідків ухвалення судом рішення про заборону політичної партії для статусу депутатів місцевих рад № 7476 від 20 червня 2022 р. певною мірою підтвердив побоювання громадськості. Зокрема, передбачено: повноваження сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради достроково припиняються в разі дострокового припинення повноважень більше ніж половини депутатів від загального складу ради з підстави набрання законної сили рішенням суду про заборону політичної партії. Крім того, дострокове припинення повноважень більше ніж половини депутатів від загального складу ради у зв'язку із набранням законної сили рішенням суду про заборону політичної партії, до проведення першої сесії новообраної ради у відповідних районах, областях, на територіях ТГ, де введено воєнний стан, визначено підставою для утворення ВА. Оскільки в період дії воєнного стану нові виборчі процеси відповідних виборів не розпочинаються, то військові або військово-цивільні адміністрації фактично замінять собою представницькі органи місцевого самоврядування до скасування воєнного стану.

Окрім прямої невідповідності Конституції України стосовно гарантій функціонування місцевого самоврядування, запропоновані в законі норми є надмірно жорсткими. Зокрема, належність особи, обраної депутатом місцевої ради, до певної політичної сили не доводить її схильності, і тим більше – готовності до колабораціонізму. Досвід виборів, що вперше відбулися на новій територіальній основі в жовтні 2020 р., засвідчив більшу популярність на місцевому рівні саме локальних політиків і громадських активістів перед представниками відоміших політичних сил. Тобто місцеве населення голосувало не так за партійний бренд чи ідеологію, як за конкретних осіб. Між тим, позбавлення мандата автоматично означає неможливість здійснення депутатом представництва інтересів виборців в органах місцевого самоврядування. Натомість позбавлення мандата, яке не супроводжується або не завершується позбавленням волі, не встановлює для справжніх колаборантів (з погляду цього Закону) справедливої відповідальності за державну зраду.

Часто представники одного економічного угруповання розподіляють своїх кандидатів між конкурентними політичними партіями, щоб після обрання отримати реальну більшість для контролю над ТГ. Саму ідею проведення партійних виборів у громадах до 50 000 населення реалізовували часто як імітацію конкурентного політичного процесу.

За даними Центральної виборчої комісії та Комітету виборців України, у 15–20 великих громадах з населенням понад 10 тис. більшість у радах становлять депутати від проросійських партій. Наприклад, у Слов'янській міській раді – 53 %. В умовах, коли патріотично налаштовані депутати виявляють свою позицію перебуванням у ТрО чи в ЗСУ, депутати від проросійських сил можуть по-справжньому контролювати ситуацію в тих чи тих громадах. Загалом громади в Одеській, Херсонській, Миколаївській, Харківській та Запорізькій областях можуть утратити приблизно третину своїх депутатів, а близько 20 громад поступляться повноваженнями на користь ВА.

Реалізація відповідних нормативних положень є досить суперечливою, особливо в частині децентралізації – посилення виконавчої влади у формі ВА/ВЦА не повною мірою відповідає принципу субсидіарності і загальним засадам функціонування місцевого самоврядування. Безумовно, це дієвий варіант запобігання безвладдю на місцевому рівні, проте він потребуватиме додаткового врегулювання після перемоги України.

Після початку повномасштабного російського вторгнення в Україні активізувався антиколоніальний рух: демонтаж пам'ятників і монументів, споруджених на честь радянських і російських діячів або історичних подій спільного минулого, перейменування вулиць та інших топографічних об'єктів. Відмова від нав'язаного радянською епохою спадку є важливою частиною закріплення власне української ідентичності. Проте важливо, щоб цей закономірний природний процес відбувався виважено.

З метою надання йому законного і цивілізованого плину Міністерство культури та інформаційної політики України рекомендує місцевим радам утворювати експертні ради з деколонізації та дерусифікації, залучаючи істориків, філософів, культурологів та інших фахівців. Відповідні процеси в громадах уже тривають:

- громадська ініціатива «Харківська топонімічна група» опрацювала та оприлюднила перелік з понад 500 топонімів Харкова, які мають бути перейменовані в межах процесів деколонізації та дерусифікації;
- «Луцька топонімічна група» підготувала пропозиції щодо перейменування 77 вулиць в адміністративному центрі Волинської області;
- пропонують перейменувати 78 вінницьких площ, вулиць, провулків та проїздів.

Варта уваги й ініціатива Уповноваженого із захисту державної мови увідповіднити до українського правопису та вимог статті 41 Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» назви низки населених пунктів, які виникли чи зрусифікувалися в радянську епоху. Ідеться про такі топоніми, як Арбузинка, Сєверодонецьк, Южноукраїнськ, Южне, Спокойствіє, Надеждівка, Переводчикове, Луч, Первомайське, Первомайськ та багато інших. Це сприятиме забезпеченню функціонування державної мови як інструменту об'єднання українського суспільства, засобу зміцнення державної єдності й територіальної цілісності України, її незалежності й національної безпеки.

Проведення цієї роботи вкрай важливе на тлі намагань Росії знищити українську мову в усіх сферах суспільного життя на окупованих територіях. Російська політика лінгвоциду на території тимчасово окупованих громад є елементом демонтажу конституційного ладу України та геноциду й асиміляції українського народу.

Українські регіони й ТГ зустріли війну в різних кондиціях і зазнали в ході бойових дій вагомо різних утрат. Війна триває, і перелік населених пунктів і громад за критеріями руйнації, пошкодження, розграбування чи окупації ще не завершено.

Намагання окупантів дестабілізувати ситуацію в громадах шляхом викрадення мерів міст відбиває різницю в підходах до управління територіями у двох державах. Централізована й дуже ієрархічна система, яку вибудував Путін у Російській Федерації, різьче контрастує з децентралізованою моделлю в Україні. Значною мірою внаслідок цього захоплення в заручники Івана Федорова не привело до владного колапсу й припинення життєзабезпечення в Мелітополі. З цих же міркувань цілком виправданим є рішення Президента України про призначення керівником КМДА кадрового військового – потреба розділити повноваження мера міста і представника державної влади в столиці було предметом давніх зауважень європейських і вітчизняних експертів у мирних

умовах. Під час війни вразливість конструкції, у якій мер одночасно відповідає і за тилове забезпечення, і за фронтальну оборону, особливо небезпечна.

У політичному вимірі окупація нерідко супроводжувалася фактом державної зради чи колабораційною діяльністю з боку представників місцевої влади, депутатського корпусу, правоохоронців. Наприклад, у стратегічно важливих окупованих містах Харківщини – Куп'янську та Балаклію – державу зрадили мери, в Ізюмі – декілька депутатів міської ради.

Приклад Херсону та інших окупованих міст, де населення протягом тривалого часу виходило на мирні мітинги на підтримку України та висловлювало незгоду із загарбниками, демонструє важливість консолідованої позиції місцевої влади й членів ТГ. Масові заходи під українськими прапорами припинилися, лише коли окупанти почали застосовувати тактику тотального терору проти мирного населення. Водночас місцеві колабораціоністи, яких поставили на чолі окупаційних адміністрацій, більше зосередилися на виконанні пропагандистських функцій, оскільки об'єктивно були не здатні керувати містами й територіями.

Окупанти Херсонщини та Запоріжжя стикнулися з проблемою дефіциту кваліфікованих кадрів для створення повноцінних «адміністрацій». Наразі керівництво комунальними службами здійснює українська влада, яка не перейшла на бік окупантів, але й не покинула громадян. Таке двовладдя зі зрозумілих причин Кремль не влаштовує, тому окупанти зосередилися на розширеному пошукові фахівців та збільшили тиск на посадовців.

За таких умов практика дистанційного керування роботою комунальних служб залишається єдиним способом контролювати відповідну галузь господарства на окупованих територіях. Проте вікно можливостей дуже вузьке. На Херсонщині почастишали випадки викрадення колишніх керівників комунальних установ і організацій, начальників середньої ланки обласних органів виконавчої влади, які відмовились виконувати свою роботу в окупації. Окупаційна адміністрація має намір схилити їх до співпраці й повернення на своє робоче місце – між тим роботу відповідних організацій і служб паралізовано. Це псує пропагандистську картину про відновлення мирного життя і стабільність у регіоні.

Натомість ОМС на територіях, підконтрольних Україні, мають незрівнянно більший спектр інструментів для реагування на ризики. Кілька років функціонування в умовах фіскальної децентралізації та досвід дистанційних форм роботи в період пандемії коронавірусу допомогли тиловим громадам швидко адаптуватися до життєдіяльності в умовах війни. Сесії рад громад затверджують місцеві програми допомоги армії, біженцям, спираючись на власний фінансовий ресурс та програми забезпечення обороноздатності країни.



### 3.4. На шляху до відновлення

Війна триває, але держава вже робить кроки на відновлення країни, регіонів та громад.

9 липня 2022 р. Верховна Рада України в другому читанні ухвалила законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій» (№ 5323). Закон передбачає комплексне вдосконалення державної регіональної політики та враховує виклики, які постали перед громадами й регіонами у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації. Досягти цього можна через зміни в ключових аспектах державної регіональної політики – стратегічному плануванні, фінансуванні, інституційній підтримці та моніторингу регіонального розвитку.

Значну увагу в документі приділено процесу відновлення регіонів і територій. З цією метою запроваджено План відновлення та розвитку регіонів – комплексний документ для відбудови й розвитку регіонів і громад. Його реалізація дасть змогу пришвидшити відновлення об'єктів критичної та соціальної інфраструктури, житлового й громадського призначення, а також забезпечить повернення ВПО. Нові позиції містять:

- запровадження трирівневої ефективної та прозорої системи стратегічного планування: державна стратегія – регіональні стратегії – стратегії громад;
- визначення чотирьох функціональних типів територій для відновлення й стимулювання розвитку регіонів:
  - території відновлення;
  - полюси економічного зростання;
  - території з особливими умовами для розвитку;
  - території сталого розвитку;
- закріплення за агенціями регіонального розвитку статусу повноправних учасників формування та реалізації державної регіональної політики, розширення переліку їх співзасновників, надання права агенціям здійснювати платні послуги;
- створення єдиної геоінформаційної системи, на основі якої в онлайн-режимі здійснюватимуть моніторинг та оцінку відновлення й розвитку кожної громади й регіону;
- визначення державного фонду регіонального розвитку основним фінансовим інструментом реалізації державної регіональної політики, а фонду відновлення та розвитку – основним джерелом відбудови України.

На цілі відновлення також спрямовано внесення змін до Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану, якими розширено перелік видатків бюджетів в умовах воєнного стану. Відтак органи місцевого самоврядування зможуть ухвалювати потрібні управлінські рішення щодо розв'язання першочергових

потреб громад. Зокрема, щодо фінансування заходів з благоустрою населених пунктів, забезпечення безперервної роботи об'єктів критичної інформаційної інфраструктури, національних електронних інформаційних ресурсів і державних інформаційно-комунікаційних систем.

Змінами розширено перелік видатків, за якими відкриття асигнувань із загального фонду державного бюджету здійснюють у першочерговому порядку, а також уточнено та розширено перелік видатків другої черги, за якими здійснюють платежі за дорученнями клієнтів з урахуванням ресурсної забезпеченості єдиного казначейського рахунку.

Досягнення децентралізації, автономії місцевого самоврядування, довіри держави до населення та громад стали вирішальними у формуванні взаємної довіри в суспільстві. Така довіра нині створює потужну основу для єдності регіонів нашої держави перед навалою російських фашистів.

Громади продемонстрували високу стійкість в умовах війни: ті, що опинились у тимчасовій окупації, зберігають потенціал спротиву і здатність відновитися після звільнення; а громади в тилу забезпечують соціально-економічну основу перемоги України. Стійкість, виявлена громадами різного типу, доводить правильність ідеї децентралізації й потребу її поглиблення в межах повоєнної розбудови. ОМС і далі виконують свої повноваження, спрямовані розв'язувати питання місцевого значення з урахуванням специфіки функціонування в умовах воєнного стану.

Війна завдала значних збитків нашій державі та стала випробуванням для місцевого самоврядування України, але й започаткувала також цілу низку важливих позитивних змін стратегічного характеру. Передусім це стосується істотного підвищення ефективності взаємодії між органами державної влади, керівництвом ТГ та представниками громадських і волонтерських організацій. Громади своєю спільною роботою не тільки зміцнюють власний потенціал, але й відіграють важливу роль у зміцненні економічного потенціалу країни. В умовах війни місцева влада працює, надає послуги та допомагає армії. Робота йде не лише в тилу, а й на тимчасово окупованих територіях і навіть там, де точаться бої.

Додаткові функції, що покладено на місцеву владу в перші дні війни, стосувалися великого напливу ВПО. ОМС організували реєстрацію відповідного статусу, видачу довідок і за допомогою членів громад налагодили процес розміщення людей, які покинули свої оселі. Також провідну роль відіграють дії громад у релокації частини бізнесу із зони бойових дій і сусідніх з нею територій у західні регіони.

Дуже важливо, щоб наступні кроки відновлення одразу закладали підвалини розвитку нової України. На рівні регіонів та громад на цьому шляху важливим є таке.

**Прозорість та відкритість урядування** задля ефективного контролю громадськістю. Щоб зреалізувати громадський контроль, а також забезпечити

прийняття обґрунтованих рішень на місцях, важливо удоступнити публічну інформацію та потрібні дані, зокрема через забезпечення:

- прозорі та відкриті системи публічних закупівель (механізм платформи «Prozorro» та його розширення) з позбавленням російських бенефіціарів будь-якої можливості брати участь у цих процесах;
- цифровізації публічних послуг, забезпечення доступу до публічної інформації, роботи відповідних публічних реєстрів;
- прозорих і відкритих систем моніторингу та збору даних в усіх сферах;
- прозорі та ефективною антикорупційною системи;
- прозорі та ефективною системи правосуддя.

У процесі відбудови України ключовою є роль громад, зокрема – у зв'язку з децентралізацією та потребою забезпечити відчуття «власності» результатів цієї відбудови. Громади, як стрижневі учасники цього процесу, мають право вирішувати й планувати процеси відновлення відповідно до визначених власних пріоритетів.

Разом з тим, представники влади на місцях повинні забезпечити якісну участь громадськості, зокрема через участь в ухваленні рішень через громадські обговорення / слухання, створення робочих груп за різними напрямками (наприклад, відбудови приміщень, просторів, оновлення міської інфраструктури).

**Стійкий та сталий розвиток міст і регіонів.** Процес відновлення України має орієнтуватися на вдосконалення міського планування, ґрунтоване *на принципах сталого розвитку*.

Ключовими орієнтирами відновлення регіонів та громад мають бути такі.

- **Створення безбар'єрного простору.** Кожна людина має право вести активний спосіб життя за будь-яких обставин та не бути ізольованою від суспільства. Інклюзивність передбачає: інтеграцію осіб маломобільних / літніх / з дітьми, а також дітей і молоді та інших вразливих соціальних груп населення; усунення дискримінації щодо них; однаковий доступ до соціальних благ та забезпечення прав людини.
- **Розвиток сталої мобільності.** Передбачено обладнати: смуги громадського транспорту для всіх транспортних магістралей; зони для пішоходів для 100 % магістральних доріг, а для велосипедистів – мінімум 50 %. Передбачено сприяти пріоритетному використанню громадського транспорту замість приватних автомобілів, що уможливить скорочення викидів забруднювальних речовин в атмосферне повітря.
- **Дотримання компактності та багатофункціональності в містоплануванні.** Змішане використання територій, притаманне багатьом європейським містам, може стати новим пріоритетом під час відновлення зруйнованих міст, а також будівництва нового житла для ВПО. Створення багатофункціональних міських просторів, що поєднують активності різного роду (житло, робота, закупи, відпочинок), дають змогу

забезпечити гідні умови життя, соціальні потреби, а також істотно зменшити потреби використовувати транспорт.

- **Перехід на зелену енергетику.** Під час відбудови зруйнованих населених пунктів треба: планувати інфраструктуру міста з огляду на місцеві джерела енергії (скидне тепло, ВЕС, СЕС, біомаса тощо); намагатися максимально диверсифікувати джерела генерації; скоротити відстані від місця генерації енергії до споживача. Збільшення частки відновлюваних джерел енергії в енергобалансі міста, а також заходи з енергоощадження дадуть змогу підвищити енергонезалежність громад та пришвидшити досягнення національних кліматичних цілей.
- **Розв'язання проблем озеленення міст та пріоритетність природоорієнтованих рішень.** Програми комплексного озеленення міст варто розпрацьовувати паралельно з планами відбудови територій, що постраждали внаслідок військових дій.
- **Розбудова системи моніторингу якості повітря** та запобігання його забрудненню. До початку війни забруднення повітря в Україні було причиною найбільшої кількості передчасних смертей серед усіх країн Європи. Саме тому в проєктах відбудови міст та регіонів треба закладати кошти на закупівлю та обслуговування нових автоматизованих стаціонарних постів моніторингу якості повітря. Також за потреби переглянути та внести зміни до Програм державного моніторингу в галузі охорони атмосферного повітря зон та агломерацій.
- **Розвиток більш адаптивних, сталих і децентралізованих агропродовольчих систем** у спосіб: надання пріоритету локальним продовольчим системам; диверсифікації малих та середніх агропідприємств, фермерських господарств та їх кооперації; розвитку сільських територій; зосередження загального напрямку агровиробництва на сталих та кліматично дружніх рішеннях.

## ВИСНОВКИ

1. Реформа децентралізації – одна з найуспішніших за останні роки. За її результатами створено базову ланку місцевого самоврядування, суспільного життя та національного спротиву України. У концепції територіальної громади вдало втілилися давні європейські традиції українського місцевого самоврядування та сучасні стандарти ЄС. Продуктивна взаємодія громадян, держави, міжнародних організацій сприяла становленню ТГ.

2. Територіальні громади в умовах війни пройшли краш-тест і стали базовою ланкою, що забезпечують стійкість тилу. На початковому етапі широкомасштабної російської агресії ТГ узяли на себе підтримку ЗСУ та частину їхніх функцій, забезпечення життєдіяльності громади (часто в умовах бойових дій); сприяли евакуації та розміщенню населення у відносно безпечних громадах; сприяли релокації підприємств, а головне – підтриманню стабільності в суспільстві.

3. Місцеве самоврядування в Україні довело свою життєздатність в умовах воєнного стану. У більшості регіонів ОМС зберегли свою функціональність і керованість, здатність здійснювати ефективне управління на місцевому рівні у співпраці з державною владою в особі ВА та їхніх очільників.

4. Є принаймні три режими взаємодії ОМС із ВА, що їх використовують різні громади: (1) заміщення ОМС військовою адміністрацією; (2) спільне управління громадою з боку ОМС і ВА; (3) розширені повноваження ОМС із частковим підпорядкуванням військовій адміністрації вищого рівня. Застосування того чи того режиму залежить від конкретних умов життя громади.

5. У більшості регіонів країни обласні та районні ради й далі виконують свої законодавчо визначені повноваження паралельно з роботою ВА. Останні виконують функції державних адміністрацій та здійснюють керівництво у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки й порядку.

6. Основна ланка забезпечення стійкості у війні на регіональному рівні – це ТГ і їхні ВА, функціонування яких підтримують ОВА.

7. Кілька років функціонування в умовах фіскальної децентралізації та досвід дистанційних форм роботи в період пандемії коронавірусу допомогли тиловим громадам швидко адаптуватися до життєдіяльності в умовах війни. Протягом кількох місяців тилі громади виявилися спроможними відновити економічні показники до рівнів початку повномасштабної російської агресії. Це дало змогу забезпечити стійкість тилу, зокрема щодо розміщення ВПО та релокації підприємств.

8. Стійкість громад, виявлена на тимчасово окупованих територіях, сприяла прискоренню деокупації та створила умови для швидкої стабілізації – доведенням цього є, зокрема, досвід Херсону й інших громад Херсонської області.

9. Для організації життя деокупованих територій України доцільно дотримуватися комплексу заходів, які дадуть змогу зберегти справедливість і покарати злочинців та одночасно створити умови для життєзабезпечення діяльності громад завдяки забезпеченню системи державного управління та місцевого самоврядування в особливих умовах воєнного стану.

10. Стабілізація й відновлення ТГ вимагають запровадити нову трирівневу ефективну й прозору систему стратегічного планування: *державна стратегія – регіональні стратегії – стратегії громад*. Стратегування має містити визначення чотирьох функціональних типів територій для відновлення та стимулювання розвитку регіонів: *території відновлення, полюси економічного зростання, території з особливими умовами для розвитку, території сталого розвитку*.