



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ

Fundacja Rozwoju
Demokracji Lokalnej
im. Jerzego Regulskiego



**Global
Communities**
Ukraine

ОПТИМІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ ТА ІНФРАСТРУКТУРИ У ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ УКРАЇНИ

Методичний посібник
для органів місцевого самоврядування



DOBRE ПРАКТИКИ



**ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ
ЦЕ ДОБРЕ**

ОПТИМІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ ТА ІНФРАСТРУКТУРИ У ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ УКРАЇНИ. МЕТОДИЧНИЙ ПОСІБНИК ДЛЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Посібник Фонду розвитку місцевої демократії ім. Єжи Регульського (Польща) розроблений в межах Програми USAID «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність» (Програма USAID DOBRE).

Автори:

Радослав Шарлея, Ігор Каспрук

Практичні консультації: Андрій Кавунець

Про Програму USAID DOBRE

Програма USAID «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність» (DOBRE) – це дев'ятирічна програма, що виконується Глобал Ком'юнітіз (Global Communities) та фінансується Агентством США з міжнародного розвитку (USAID). Програма DOBRE тісно співпрацює зі 100 територіальними громадами (ТГ) у десяти областях України, щоб допомогти їм реалізувати переваги та впоратися із викликами, які приносить децентралізація.

Програма USAID DOBRE надає технічну та матеріальну підтримку ТГ задля допомоги їм здійснювати урядування відкрито та підзвітно; відповідати на потреби громадян; підтримувати активну залученість громадян до прийняття рішень та вироблення політик. Підтримка з боку Програми DOBRE враховує низку секторів: стратегічне планування; просторове планування; фінансове управління; надання муніципальних послуг; місцевий економічний розвиток; зміцнення спроможності органів місцевого самоврядування; практики доброго урядування; а також гендерно орієнтовані та молодіжні політики.

Упродовж 2022-2025 років Програма USAID DOBRE співпрацюватиме напряму із щонайменше шістдесятьма ТГ України, аби допомогти їм подолати наслідки війни, відновити та відбудувати, і продовжувати їхню траєкторію позитивного та сталого розвитку. Партнерами Глобал Ком'юнітіз у консорціумі виконавців Програми USAID DOBRE є Український кризовий медіа центр (УКМЦ), Фонд розвитку місцевої демократії ім. Єжи Регульського (FRDL) та Малопольська школа публічної адміністрації при Краківському університеті економіки (MSAP/UEK), Польща.

Copyright: Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego (Фонд розвитку місцевої демократії ім. Єжи Регульського)

Варшава, Польща, 2023

Ця публікація стала можливою завдяки щирій підтримці американського народу, наданій через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). Зміст є відповідальністю Фонду розвитку місцевої демократії ім. Єжи Регульського та Глобал Ком'юнітіз (Global Communities) і не обов'язково відображає точку зору USAID чи Уряду Сполучених Штатів.

ЗМІСТ

Передмова	4
Вступ	5
1. Основні визначення в сфері оптимізації	8
2. Потреби та можливості раціоналізації системи публічних послуг та комунального майна у територіальних громадах України, що виникають з актуальної ситуації	10
2.1. Оптимізація з огляду на різну ситуацію в громадах України	10
2.2. Причини оптимізації публічних послуг та комунального майна в територіальних громадах	13
2.3. Фактори, що сприяють впровадженню заходів з оптимізації в територіальних громадах України	15
3. Актуальне законодавство, що стосується процесів оптимізації публічних послуг та комунального майна в Україні	18
4. Аналіз та діагностика актуальної місцевої ситуації та перспектив її змін як початкова точка для розробки плану оптимізації	21
4.1. Оптимізація та стратегічне управління	21
4.2. Суть аналізу та діагнозу	22
4.3. Де можна знайти дані для проведення аналізу?	27
5. Розробка плану оптимізації публічних послуг та інфраструктури	40
5.1. Елементи плану оптимізації	41
5.2. Потенційні проблеми та ризики, пов'язані з підготовкою якісного плану оптимізації	80
5.3. З чого почати оптимізацію в територіальних громадах України, які критерії є визначальними	81
5.4. Методи розробки та впровадження плану оптимізації	82
6. Забезпечення охорони навколишнього середовища та використання відновлюваних джерел енергії в процесі надання публічних послуг і управлінні інфраструктурою	85
7. Участь громадськості як спосіб отримання суспільного погодження процесу оптимізації та запобігання виникненню конфліктів	90
8. Висновки	98
Додаток 1. Зразок форми проєкту з оптимізації	99
Додаток 2. Список рекомендованої літератури	101

ПЕРЕДМОВА

Голови правління Фонду розвитку місцевої демократії імені Єжи Регульського

Шановні колеги!

Передаємо для вашого ознайомлення публікацію Фонду розвитку місцевої демократії імені Єжи Регульського під назвою «Оптимізація публічних послуг та інфраструктури у територіальних громадах України. Методичний посібник для органів місцевого самоврядування». Посібник було опрацьовано польсько-українською групою авторів в межах Програми USAID «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність» (Програма USAID DOBRE), що фінансується Агентством США з міжнародного розвитку (USAID) та виконується Глобал Ком'юнітіз (Global Communities) у консорціумі із партнерами.

Головною метою посібника є представлення значення раціоналізації системи надання публічних послуг в процесі управління громадою, а також визначення того, в який спосіб українські органи місцевого самоврядування можуть самостійно підготувати та реалізувати плани оптимізації інфраструктури та послуг. Це питання має особливе значення в контексті відбудови країни після воєнних руйнувань, оскільки успішна та ефективна відбудова буде неможливою без відповідної підготовки цього процесу на місцевому рівні.

Методологічний опис можливих рішень було підготовлено на базі як польського, так і українського досвіду. Причому український досвід є результатом багаторічної роботи авторів та експертів Фонду розвитку місцевої демократії імені Єжи Регульського в територіальних громадах та органах місцевого самоврядування України (в тому числі і в межах Програми USAID DOBRE).

Посібник адресовано, насамперед, органам місцевої влади та працівникам адміністрацій громад, які відповідають за організацію функціонування як самої адміністрації громади, так і її структурних підрозділів та установ. Скористатись посібником можуть також і інші працівники громад, які зацікавлені у цій проблематиці.

Ми прагнули, аби посібник доступно представив суть процесів оптимізації, продемонструвавши багато його аспектів з практичного боку, наприклад, реальні випадки та практичні рішення з буднів функціонування українських органів місцевого самоврядування. Містить він також і сучасні норми українського права, що стосуються представлених питань.

Сподіваємось, що цей посібник стане допомогою і стимулом для спроби розробки та реалізації планів оптимізації у ваших громадах, а в подальшій перспективі – сприятиме більш дієвій та ефективній організації системи надання публічних послуг та раціоналізації комунального майна в післявоєнній реальності.

Доктор ЦЕЗАРІЙ ТРУТКОВСЬКИЙ

*Голова правління ФОНДУ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОЇ ДЕМОКРАТІЇ
ІМ. ЄЖИ РЕГУЛЬСЬКОГО*

Варшава, Польща

Метою підготовки цієї публікації є **мотивація керівників та працівників територіальних громад України та підпорядкованих їм структурних підрозділів до проведення заходів з оптимізації їх функціонування**. Після ознайомлення з цим посібником, вони мають переконатись, що заходи з оптимізації мають сенс і, якщо неможливо реалізувати їх у всіх сферах відповідальності громади, то варто це зробити хоча б для окремих сфер, навіть в актуальних, дуже складних внутрішніх та зовнішніх умовах.

На жаль, ми постійно спостерігаємо опір різних категорій зацікавлених – керівників громади, депутатів місцевої ради, працівників адміністрації громади, жителів, які побоюються змін, особливо коли не розуміють можливої вигоди, яка може значно перевищити витрачені кошти. Багато осіб не можуть уявити собі функціонування в іншій реальності, ніж була колись, і вважають, що процес післявоєнної відбудови повинен полягати в поверненні до початкового стану, незважаючи на те, що часто він був неефективним.

В цьому посібнику пропонується інший підхід, а саме: **використання процесу відбудови та відновлення для впровадження змін, спрямованих на підвищення ефективності функціонування громади**. Намагаємось переконати осіб, що ухвалюють рішення, та всіх зацікавлених в тому, що першочерговими потребами громад (у вигляді фінансових ресурсів та знань) є проведення детального аналізу та створення раціональних планів дій, а лише після цього – реалізація конкретних заходів у сферах інвестицій чи публічних послуг.

Пропоновані в посібнику заходи з оптимізації принесуть багато позитивних ефектів, зокрема, зменшення видаткової частини бюджету в визначених сферах (завдяки чому можливим стане перерозподіл заощаджених коштів на інші сфери чи заходи), забезпечення відповідності пропозиції публічних послуг та наявної інфраструктури актуальним потребам та очікуванням жителів. Впровадження змін – це також можливість досягнення якісно нового рівня піклування про навколишнє середовище, передусім через впровадження енергоефективних рішень в будівництві. Водночас можливим є досягнення радикального зменшення коштів, виділених на утримання таких об'єктів.

Посібник призначено передусім для осіб, які ухвалюють рішення на рівні місцевого самоврядування: керівників громади та управлінських кадрів, які відповідають за організацію функціонування як адміністрації громади, так і підпорядкованих структурних підрозділів чи закладів та установ. Саме ці особи можуть і повинні бути ініціаторами та менеджерами змін. На операційному рівні різноманітними пропозиціями рішень в сфері підвищення ефективності діяльності, запропонованими в цьому посібнику, можуть скористатись і інші управлінці, передусім працівники структурних підрозділів органу місцевого самоврядування, що відповідають за планування та стратегічне управління, суспільно-економічний розвиток, зокрема, реалізацію інвестицій, цифровізацію послуг, надання різного роду послуг, та представники структурних підрозділів, що відповідають за окремі напрямки суспільного життя (освіта, культура, спорт, соціальна допомога чи охорона здоров'я).

Результатом ознайомлення з посібником повинно стати не тільки усвідомлення потреби та переконання в необхідності реалізації заходів, спрямованих на раціоналізацію наявного комунального майна, а й отримання знань щодо підготовки та подальшого впровадження планів оптимізації послуг чи майна.

На сьогодні можна знайти у вільному доступі досить багато публікацій, що стосуються сфери оптимізації публічних послуг та комунального майна, але переважно вони описують умови функціонування в звичній, нормальній ситуації, а не в умовах повномасштабного вторгнення та повоєнного відновлення. **Ця публікація має однозначно новаторський характер**, оскільки в багатьох аспектах враховує існуючі реалії, причому як для громад, що безпосередньо постраждали від активних бойових дій, так і для громад, в яких не відбувались бойові дії, але вони були змушені реагувати на виклики, пов'язані зі значною міграцією вимушених переселенців. В посібнику ми намагались показати, що оптимізація – це не лише потреба (а іноді й однозначна необхідність), але також і можливість впровадження таких рішень, які будуть більш ефективно та дієво відповідати актуальним потребам і очікуванням жителів.

В цій, досить невеликій за обсягом, публікації ми не мали можливості вповні висвітлити всі питання, пов'язані з різними аспектами сфери оптимізації публічних послуг та комунальної інфраструктури в територіальних громадах, починаючи з теоретичних засад і прямуючи до конкретних практичних прикладів. Тому ми намагались певною мірою обмежити «академічні» аспекти та зосередитись на більш практичних аспектах організаційних та управлінських рішень, наводячи різного роду кращі практики територіальних громад України. Особливу увагу ми звернули на ті сфери життєдіяльності громад, які є найбільш важливими з врахуванням бюджету, можливості оптимізації та потреб жителів, а саме: освіта, культура та комунальні послуги. Ми свідомо не торкалися питань просторового устрою та містобудівної діяльності, або управління житловим фондом, оскільки це досить широкі теми, які потребують окремих публікацій.

Пропонуючи конкретні рішення, ми використовували багаторічний досвід групи авторів в територіальних громадах та співпраці з органами місцевого самоврядування; без цього підготовка даного посібника була б практично неможливою.

Зміст посібника є наступним:

В першому розділі представлено базові визначення, що стосуються тематики оптимізації, також розглянуто і саме поняття «оптимізація», а далі – визначення і класифікація публічних послуг та інфраструктури.

В другому розділі обговорюються потреби та можливості раціоналізації системи публічних послуг та комунального майна територіальних громад України, що виникають з сучасних умов, тобто – представлено аргументи на користь вирішення даного питання окремими громадами.

Третій розділ присвячено законодавчій і нормативній базі, що стосується процесів оптимізації публічних послуг і комунального майна в українських громадах.

Четвертий розділ описує аналіз актуальної місцевої ситуації та перспектив її зміни як вихідного пункту для підготовки плану оптимізації. В ньому представлено елементи аналізу та способи збору даних по різних сферах публічних послуг та інфраструктури.

П'ятий, ключовий розділ, присвячено структурі самого плану оптимізації – його зміст та методи розробки. В цьому розділі, як і практично в кожному іншому, представлено кращі практики органів місцевого самоврядування в Україні.

В наступному, шостому розділі, представлено важливі аспекти охорони навколишнього середовища та використання відновлювальних джерел енергії у сфері управління інфраструктурою громади та під час надання публічних послуг, а в сьомому розділі висвітлена проблематика участі громадськості як способу отримання погодження від жителів та запобігання виникненню місцевих конфліктів під час реалізації заходів з оптимізації.

З наведеного змісту випливає, що питання оптимізації публічних послуг та комунальної інфраструктури представлено в цьому посібнику комплексно – не тільки описано передумови, етапи та способи розробки плану оптимізації, а й звертається увага на такі важливі питання, як правове забезпечення та захист навколишнього середовища. Особлива увага приділена важливості ролі громадської участі під час реалізації всіх етапів процесу. Разом з ним, в посібнику наведено низку практик, що були впроваджені в органах місцевого самоврядування України.

До того ж в посібнику розміщено зразок таблиці проєкту з оптимізації для потенційного використання громадою та список рекомендованої літератури, пов'язаної з проблематикою оптимізації систем надання публічних послуг та інфраструктури.

Автори:

Радослав Шарлея, Ігор Каспрук

Практичні консультації:

Андрій Кавунець

1. ОСНОВНІ ВИЗНАЧЕННЯ В СФЕРІ ОПТИМІЗАЦІЇ

Саме поняття «**оптимізація**» походить від латинського «optimus», тобто – «найкращий».

Оптимізація означає процес організації заходів, процесів і т. под. в такий спосіб, щоб вони дали якомога більший ефект при якомога менших затратах¹.

Відповідно до іншого подібного визначення, оптимізація – це визначення найкращого рішення для якогось завдання з огляду на прийняті критерії (наприклад, вартість, дохід, надійність, точність, час реалізації тощо), за умов дотримання існуючих обмежень².

В процесі надання публічних послуг органом місцевого самоврядування оптимізація передбачає якомога краще задоволення потреб отримувачів (жители, гості, підприємці, різного роду інституції) за умов використання визначених засобів.

У випадку ж комунальної інфраструктури громади, оптимізація – це процес забезпечення такого об'єму та стану цієї інфраструктури, щоб при використанні доступних засобів та визначених організаційних рішень, ця інфраструктура слугувала якомога кращому наданню публічних послуг.

В цьому посібнику ми неодноразово будемо використовувати поняття, що стосуються публічних послуг та інфраструктури.

Публічні послуги – це послуги, що надаються державою її громадянам (отримувачами послуг можуть бути також і особи без громадянства, особи, що мають нерухомість на території даної країни або перебувають на її території на законних підставах), метою яких є публічний інтерес та/або забезпечення отримувача доступом до базових послуг з точки зору їх ключових потреб³.

Слід звернути увагу, що в українському законодавстві поняття публічних послуг визначено Законом України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1689-20#Text>). П. 6 ст. 1 Закону визначає, що: «публічна послуга – юридично або соціально значуща дія суб'єкта надання публічної (електронної публічної) послуги, у тому числі адміністративна послуга, за заявою (зверненням, запитом) суб'єкта звернення або без такого звернення, у результаті якої набуваються, переходять, припиняються права та/або здійснюються обов'язки суб'єктом звернення, надаються відповідні матеріальні та/або нематеріальні блага суб'єкту звернення». Таким чином, Закон визначає поняття публічної послуги як послуги переважно індивідуального характеру (наприклад, адміністративної чи соціальної послуги). В цьому посібнику поняття «публічна послуга» використовується для опису більш широкого поняття в європейському визначенні всього комплексу послуг, що надаються державою чи місцевим органом влади жителям відповідної території для отримання повноцінного доступу до базових послуг.

Отже, в такому контексті територіальна громада є базовою одиницею місцевого самоврядування і її основна роль полягає в задоволенні колективних потреб жителів власне через надання публічних послуг.

¹ Визначення відповідно до словника польської мови PWN (<https://sjp.pwn.pl/>).

² Визначення відповідно до енциклопедії (<https://encyklopedia.pwn.pl/>).

³ Визначення відповідно до Енциклопедії публічної адміністрації (<http://encyklopediaap.uw.edu.pl>).

Базовий поділ публічних послуг є таким:

- ▶ **Адміністративні** – пов’язані з самою адміністративною діяльністю, наприклад: реєстрація даних, видача тих чи інших документів, видача дозволів чи ліцензій. Традиційно місцем надання таких послуг є адміністрація громади. Протягом останнього часу відбувається активний розвиток сфери цифрових послуг, або так званих е-послуг, що дозволяє жителям дистанційно (за допомогою мережі інтернет) отримувати ті чи інші послуги.
- ▶ **Суспільні** – визначені як такі, що мають нематеріальний характер та спрямовані на осіб, родини та місцеву спільноту. Їх метою є підвищення якості життя жителів через задоволення їх актуальних потреб⁴. До них належать, передусім: охорона здоров’я, освіта та виховання, фізична культура та рекреація, соціальна допомога, соціальне будівництво, публічна безпека.
- ▶ **Технічні** – пов’язані з утриманням технічної інфраструктури. До них включаються насамперед: дорожнє господарство та транспорт, інфраструктура водопостачання, водовідведення та каналізації, газопостачання, управління твердими побутовими відходами, підтримка чистоти та зелених насаджень, забезпечення електроенергією та теплом.

Щоб мати можливість надавати усі перераховані вище послуги, територіальна громада повинна мати у своєму розпорядженні відповідне майно, тобто – будинки, приміщення та їх оснащення. Тому **базовий поділ інфраструктури** є таким:

- ▶ **Адміністративна** – це передусім приміщення та оснащення адміністрації громади та її структурних підрозділів, в яких надаються публічні послуги.
- ▶ **Суспільна** – об’єкти (та їх оснащення) сфер охорони здоров’я, освіти і виховання, фізичної культури та рекреації, соціальної допомоги, соціального житла та публічної безпеки.
- ▶ **Технічна** – дороги та інфраструктура навколо доріг, мережі та оснащення інфраструктури водопостачання та водовідведення, інфраструктура сфер управління твердими побутовими відходами, кладовища, мережі та оснащення електропостачання та теплопостачання, транспортні засоби.

Варто врахувати, що в окремих випадках громада має право і може забезпечувати доступ до послуг шляхом залучення приватних підрядників та/або партнерів на засадах державно-приватного партнерства або шляхом міжмуніципального співробітництва тощо. В такому випадку відпадає необхідність наявності та утримання відповідної інфраструктури для надання цих послуг, що також є можливим шляхом оптимізації їх надання.

⁴ Джерело: «Центр суспільних послуг в Мисленіцах» Чим є суспільні послуги? (<https://cusmyslenice.pl/>).

2. ПОТРЕБИ ТА МОЖЛИВОСТІ РАЦІОНАЛІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ ТА КОМУНАЛЬНОГО МАЙНА У ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ УКРАЇНИ, ЩО ВИНΙΚАЮТЬ З АКТУАЛЬНОЇ СИТУАЦІЇ

2.1. ОПТИМІЗАЦІЯ З ОГЛЯДУ НА РІЗНУ СИТУАЦІЮ В ГРОМАДАХ УКРАЇНИ

Як було згадано у вступі, цей посібник призначено для всіх територіальних громад України, однак деякі його елементи (особливо ті, що стосуються розробки аналізу поточної ситуації та плану оптимізації) будуть різнитись в залежності від актуальних місцевих умов.

Базовий поділ відноситься до **включення або не включення даної громади до території, де відбувались активні бойові дії**, а отже – можна умовно визначити дві групи громад:

- 1) Громади, на території яких велись активні бойові дії;
- 2) Громади, на території яких не відбувались активні бойові дії.

В першій групі наразі відслідковується дуже різна ситуація, пов'язана з:

- ▶ Зміною кількості жителів (як громади так і внутрішньо переміщені особи - далі ВПО);
- ▶ Рівнем пошкоджень або руйнувань суспільної та технічної інфраструктури;
- ▶ Відсотком території громади, який потребує розмінування;
- ▶ Відстані до зони активних бойових дій та/або кордону (т.зв. «помаранчева» та «червона» зони).

Якщо ж йдеться про зміни кількості жителів громади, то спостерігаються різні ситуації:

- ▶ Виїзд жителів до інших громад в більш безпечних регіонах України або за кордон;
- ▶ Одночасно з цим іноді відбувається приїзд нових жителів (вимушених переселенців), переважно зі східної та/або південної частини країни, де тривають активні бойові дії.

Ситуація в цій сфері зберігає постійний динамічний характер, зараз можна відслідковувати переважно процес повернення ВПО до своїх деокупованих громад, але рівень міграції залежить від актуальної безпекової ситуації та стану житлового фонду, де проживає та чи інша родина.

Якщо ж говорити про проблематику розмінування територій, то це в значній мірі впливає на багато інших аспектів, передусім таких як рівень повернення жителів або можливість початку відновлення інфраструктури громад. На сьогодні Україну вважають найбільш замінованою країною світу, а процес розмінування триватиме навіть за найбільш оптимістичними прогнозами 5-10 років!

Варто врахувати, що розташування громади в зоні поблизу активних бойових дій та/або біля кордону (так звані помаранчева/червона зони) певним чином обмежують можливість залучення коштів на відбудову пошкодженої або зруйнованої інфраструктури чи нове будівництво. Наприклад, в травні 2023 року Міністерством розвитку громад, територій та інфраструктури України (Міністерство відновлення) було оголошено два конкурси в межах реалізації фінансової угоди між Україною та Європейським Інвестиційним Банком: Проєкт «Надзвичайна кредитна програма для відновлення України» (<https://mtu.gov.ua/news/34331.html>) та Проєкт «Програма з відновлення України» (<https://mtu.gov.ua/news/34332.html>), в умовах кожного з них було вказано обмеження на подачу заявок з тимчасово окупованих територій та територій, умовно віднесених до т. зв. «Червоної зони» (до 50 км від зони активних бойових дій та до 20 км від кордону з Російською Федерацією та Білоруссю) і «Помаранчевої зони» (50-100 км від зони активних бойових дій та 20-70 км від кордону з Російською Федерацією та Білоруссю). Така тенденція найприпустиміше зберігатиметься і в подальшому, адже на вказаних територіях існує висока ймовірність нових або повторних руйнувань/знищення об'єктів публічної інфраструктури.

Ситуація, в якій зараз функціонують деокуповані громади, є абсолютно іншою в порівнянні з ситуацією, яка була до початку повномасштабного вторгнення або в якій функціонують громади в мирний час.

По-перше, пошкоджено або зруйновано елементи комунальної інфраструктури – дороги, мости, мережі водопостачання і водовідведення, електричні та газові мережі, інтернет-мережа, об'єкти освіти, охорони здоров'я і под. Звісно, рівень пошкоджень та руйнувань дуже різний в різних територіальних громадах.

По-друге, практично всюди відбулось зменшення кількості адміністративних та технічних працівників органу місцевого самоврядування (передусім це стосується територій, які були під тимчасовою окупацією, та прикордонних регіонів, з яких відбувалась активна міграція в інші регіони України та закордон, і станом на зараз значна частина працівників не повернулась), що наразі часто залишається досить серйозною проблемою, зважаючи на потребу забезпечення безперервності надання адміністративних, публічних та комунальних послуг. Зрозуміло що, першочерговим пріоритетом є вирішення найбільш термінових завдань, а лише після цього – відбудова та оптимізація, які повинні відбутись після проведення детального аналізу.

Дуже суттєвим викликом є також необхідність забезпечення різноманітної підтримки жителям, що повертаються, або вимушеним переселенцям (передусім – розміщення). Це створює абсолютно нові обов'язки, які серед іншого полягають в необхідності зміни цільового призначення та адаптації наявних комунальних об'єктів – переведення об'єктів освіти чи культури в житловий фонд і створення на їх базі місць компактного проживання або соціального житла.

Працівники громад центральної та західної України, до яких відбувалась масова міграція ВПО з інших регіонів, часто відмічають суттєве перевантаження як адміністративного персоналу (працівників органів місцевого самоврядування – далі ОМС), так і комплексне перевантаження сфер соціального захисту, охорони здоров'я та освіти за рахунок збільшення кількості отримувачів послуг з числа вимушених переселенців. Проблема підсилюється відсутністю додаткових ресурсів в місцевих бюджетах на задоволення цих потреб, що часто не дозволяє залучати нових працівників та забезпечувати поточну діяльність закладів в потрібному обсязі. В окремих територіальних громадах усвідомлення масштабів зростання навантаження для задоволення потреб ВПО стало причиною внесення змін до штатного розпису ОМС і створення нових структурних підрозділів – відділів/управлінь з питань задоволення потреб ВПО чи роботи з ВПО. Така практика наразі не дуже поширена, але є досить ефективною, оскільки дозволяє сконцентрувати всю необхідну інформацію та управлінський потенціал, що підвищує ефективність роботи з даного напрямку.

Звісно, підтримки і допомоги потребують також і жителі громад, які постійно проживають на території, а особливо ті, що повертаються з вимушеної евакуації, адже іноді не мають куди повертатись або потребують допомоги з ремонтом пошкодженого житла.

Якщо ж йдеться про **громади, на території яких не відбувались активні бойові дії**, то на них в значній мірі впливають два з чинників, зазначених для першої групи громад, а саме:

- ▶ Зміна кількості жителів;
- ▶ Відстань до зони активних бойових дій та/або кордону (т. зв. «помаранчева» та «червона» зони).

Рівень міграційних процесів на різних територіях є дуже різним, що призводить до суттєвої відмінності в ступені складності нових викликів для громад. Ситуація в територіальних громадах, що прийняли внутрішньо переміщених осіб, може бути охарактеризована таким чином:

- ▶ Значне зростання об'ємів адміністративних послуг та поява нових обов'язків в умовах обмеженої кількості працівників органу місцевого самоврядування;
- ▶ Необхідність забезпечення ВПО проживанням та харчуванням – виникла нова ситуація, яка вимагає нових підходів до використання наявних комунальних і приватних об'єктів;
- ▶ Необхідність забезпечення суспільних послуг в значно більшому об'ємі та для більшої кількості користувачів послуг, що досить часто абсолютно не відповідає наявній інфраструктурі, кадровому та фінансовому забезпеченню цієї сфери (передусім йдеться про соціальну допомогу, охорону здоров'я та освіту);
- ▶ Необхідність збільшення обсягів надання комунальних послуг (наприклад, об'єми водопостачання та водовідведення, споживання електричної та теплової енергії, твердого палива, генерації твердих побутових відходів тощо).

Підсумовуючи – органи місцевого самоврядування стикнулись з такими викликами, з якими раніше не зустрічався ніхто не тільки в Україні, а й практично в цілому світі. Ці виклики для окремих громад полягають переважно в повоєнній відбудові, а в інших – в забезпеченні потреб значної кількості ВПО, які прибули до громади. Нерідко виникають ситуації, коли територіальна громада стикається з обома викликами одночасно. Всі ці громади, що наразі реалізують абсолютно нові для себе завдання, повинні також враховувати ще й значні організаційні та фінансові виклики.

І тому логічним є запитання: **«А чи є в існуючій ситуації взагалі відповідний час та місце для запровадження заходів з оптимізації?»**

Парадоксально, але **кризова ситуація**, особливо у деокупованих територіальних громадах, в яких існує необхідність широкомасштабної відбудови, **може стати дуже слушною нагодою для впровадження більш ефективних рішень.**

Оптимізація може в значній мірі посприяти покращенню функціонування громади завдяки відбудові технічної та суспільної інфраструктури громади в більш ефективний спосіб з точки зору її величини, розташування та енергоефективності. Водночас надання адміністративних послуг може бути організовано більш ефективно та якісно, ніж до цього. Завдяки таким рішенням оптимізація дозволить краще – більш ефективно та якісно – забезпечити задоволення потреб жителів.

Існує велика ймовірність, що рівень суспільного схвалення таких рішень в кризовій ситуації буде набагато вищим, ніж у «мирний» час.

2.2. ПРИЧИНИ ОПТИМІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ ТА КОМУНАЛЬНОГО МАЙНА В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ

Діяльність територіальних громад в Україні має **нормативне регулювання відповідно до чинного законодавства** різного рівня, починаючи від Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», низку нормативних документів, що були прийняті на їх виконання, постанов Кабінету Міністрів України і до актів органів місцевого самоврядування, що прийняті в межах їх компетенцій (правова база, що стосується процесів оптимізації публічних послуг та комунального майна в територіальних громадах, буде більш детально представлено в розділі 3).

На жаль, існують **досить серйозні ризики, що протягом найближчих років діяльність органів місцевого самоврядування буде зосереджена на більш оперативній діяльності**, тобто – на «рятувальних операціях», а далі на відбудові пошкодженої або знищеної інфраструктури з намаганнями вийти на довоєнний стан (причому без ретельного аналізу доцільності чи ефективності окремих заходів з відновлення). На нормативному рівні вже впроваджуються певні «запобіжники» для уникнення ситуації відбудови по принципу «відновлюємо все, що пошкоджено, незважаючи на його потрібність», що в майбутньому може призвести до того, що відбудовані системи надання публічних послуг будуть неефективними, фінансово витратними та не сприятимуть якісному наданню послуг. Зокрема, постанова Кабінету Міністрів України №1159 від 14 жовтня 2022 року «Про затвердження Порядку розроблення, проведення громадського обговорення, погодження програм комплексного відновлення області, території територіальної громади (її частини) та внесення змін до них» передбачає вимоги:

- ▶ «4. Програма комплексного відновлення області, території територіальної громади (її частини) має сприяти впровадженню таких сучасних підходів та практик розвитку регіонів, територіальних громад, населених пунктів та частин їх територій, як людиноцентризм та соціальна справедливість, раціональне просторове планування, забезпечення балансу розселення та розміщення робочих місць, стала міська мобільність, інклюзивність, енергоефективність, екологічність, збереження культурного розмаїття та національної пам'яті, а також відповідати Цілям сталого розвитку України на період до 2030 року, визначеним Указом Президента України від 30 вересня 2019 р. № 722».
- ▶ «19. Програма комплексного відновлення області включає такі розділи:
 - 7) Інформація щодо технічної можливості, економічної доцільності відновлення населених пунктів (територій), що постраждали внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, надзвичайних ситуацій.
 - 8) Обґрунтовані пропозиції щодо відновлення навколишнього природного середовища, збереження та розвитку природоохоронних територій та об'єктів.
 - 9) Інформація щодо технічної можливості, економічної доцільності відновлення інженерно-транспортної, енергетичної інфраструктури, інфраструктури електронних комунікаційних мереж, об'єктів водогосподарської інфраструктури (зокрема інженерної інфраструктури меліоративних систем).
 - 12) Загальні підходи та пропозиції щодо комплексного відновлення, розвитку території області та заходи для їх реалізації з урахуванням норм і нормативів щодо просторового планування та землекористування, захисту навколишнього природного середовища та природних ресурсів, забезпечення населення закладами і послугами, що в них надаються, охорони культурної спадщини, розвитку транспорту та інженерної інфраструктури тощо».

Отже, як бачимо, **відбудова у відповідності до цієї постанови повинна відбуватись з врахуванням показників економічної доцільності, соціальної справедливості та раціонального просторового планування, екологічності та захисту навколишнього середовища. А забезпечення цих пріоритетів часто є неможливим без проведення оптимізації систем надання послуг та мереж закладів громад, які існували до моменту повномасштабного вторгнення.**

Варто взяти до уваги, що наразі Програми комплексного відновлення є не обов'язковими для всіх громад України, але фактично будуть розроблятися не тільки тими територіальними громадами, які безпосередньо постраждали від бойових дій, а й тими, що розташовані в «спокійних» регіонах (і розглядаються як «місця концентрації соціально-економічних, інфраструктурних, екологічних чи інших кризових явищ») – адже наявність цих Програм є умовою отримання фінансування з Державного бюджету на проєктування, відновлення, будівництво, модернізацію, облаштування, ремонт об'єктів будівництва громадського призначення, соціальної сфери, культурної спадщини, житлово-комунального господарства, інших об'єктів, що мають вплив на життєдіяльність населення (відповідно до постанови КМУ № 608 від 16 червня 2023 року). Разом з тим Стратегії розвитку громад є обов'язковим документом для всіх органів місцевого самоврядування відповідно до статті 7 Закону України «Про засади державної регіональної політики», який передбачає формування комплексної системи стратегічного планування, яка включає в себе: Державну стратегію регіонального розвитку України, регіональні стратегії розвитку та стратегії розвитку територіальних громад. Таким чином, плани оптимізації систем надання публічних послуг та публічної інфраструктури можуть стати важливим елементом як Комплексних програм відновлення, так і Стратегій розвитку громад, що зумовлює високу актуальність та необхідність розробки таких планів.

Необхідно також згадати про **законодавство Європейського Союзу**, яке Україна систематично впроваджує, маючи статус кандидата на вступ до ЄС. В 2014 році було підписано Угоду про Асоціацію між Україною та ЄС, а 23 червня 2022 року Рада Європи офіційно надала Україні статус кандидата на членство в Європейському Союзі.

Вже зараз Україна впровадила (що є умовою отримання повноправного членства в ЄС) до свого законодавства біля 70% європейської законодавчої бази. Досить швидко відбувається реалізація всіх чотирьох свобод ЄС: переміщення громадян, товарів, послуг та капіталу.

Висока динаміка євроінтеграційних процесів відчувається в кожній сфері. Наприклад, реалізуючи зобов'язання України за напрямом Енергоефективність та житлово-комунальне господарство Розділу V «Економічне та галузеве співробітництво» Угоди про Асоціацію, Верховною Радою України також прийнято Закон України від 09.07.2022 № 2392-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо створення умов для запровадження комплексної термомодернізації будівель», метою якого є необхідність усунення бар'єрів на шляху до широкомасштабної реалізації проєктів з впровадження енергоефективних заходів та термомодернізації житлових та громадських будівель у відповідності до положень Директиви Європейського Парламенту та Ради ЄС 2010/31/ЄС «Про енергетичну ефективність будівель»⁵.

Жителі громад є одночасно отримувачами послуг і виборцями, тому оцінка діяльності місцевої влади в задоволенні їх потреб безпосередньо впливає на професійну (а іноді і особисту) сферу життя самоврядовців.

В демократичних країнах, де на рівні громади діють одночасно органи ухвалення рішень та контролю (в Україні – рада громади), як і виконавчий орган влади (в Україні – голова громади) обираються в ході повсюдних, прямих виборів, і тому **відбувається важливий та прямий вплив жителів**

⁵ Звіт про виконання Угоди про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом за 2022 рік (https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/zvit_pro_vykonannya_ugody_pro_asociaciyu_za_2022_rik-2.pdf).

громади на результати цих виборів, а далі – вплив на поточну діяльність органу влади, і це є **найголовнішим стимулом ефективної діяльності**. Саме тому задоволення потреб жителів шляхом ефективного надання якісних публічних послуг з використанням відповідної інфраструктури є настільки важливим.

Наступною причиною для оптимізації послуг та наявного комунального майна є **обмеженість засобів, які має у своєму розпорядженні територіальна громада**. Складно, а часто навіть неможливо, зустріти таку громаду, яка має у власному розпорядженні всі необхідні ресурси – людські, фінансові, технічні. Оскільки зазвичай на все не вистачає ресурсів, до того ж необхідно планувати та діяти раціонально, аби отримати якомога кращі результати при наявних обмеженнях, насамперед займаючись найбільш важливими речами (а отже, важливим є визначення пріоритетів).

2.3. ФАКТОРИ, ЩО СПРИЯЮТЬ ВПРОВАДЖЕННЮ ЗАХОДІВ З ОПТИМІЗАЦІЇ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ УКРАЇНИ

Можливості оптимізації публічних послуг та майна в територіальних громадах наразі є значно більшими, ніж в їх попередній практиці, оскільки:

Доступним є експертний супровід, який є необхідною умовою для проведення професійного аналізу та розробки планів, а в окремих програмах і фінансування реалізації заходів, передбачених в розроблених планах.

Громади мають можливість скористатись консультаціями як національних, так і закордонних експертів, що працюють в межах діяльності різних організацій та проєктів.

Зокрема, системну підтримку органам місцевого самоврядування в Україні надають такі програми:

- ▶ **Програма USAID «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність» (DOBRE)** – дев'ятирічна програма, що виконується Глобал Ком'юнітіз (Global Communities) та фінансується Агентством США з міжнародного розвитку (USAID). Програма USAID DOBRE розпочала роботу у 2016 році і відтоді допомагає територіальним громадам (ТГ) скористатись можливостями та подолати виклики, пов'язані з децентралізацією. Протягом перших шести років Програма USAID DOBRE тісно співпрацювала з сотнею ТГ, виконуючи дві основні мети: по-перше, допомогти ТГ урядувати дієво, відкрито та підзвітно, по-друге, сприяти активному і ефективному залученню громадян до прийняття рішень та вироблення політик. Програма має кілька компонентів, а саме:
 - **Стратегічне планування:** партнер Програми USAID DOBRE, Фонд розвитку місцевої демократії імені Єжи Регульського (FRDL), проводить загальнонаціональні вебінари на різноманітні теми, щоб допомогти ТГ відновитися та повернутися до розвитку. Після кожного вебінару FRDL поширює докладні письмові матеріали та надає подальші консультації. Очікується, що після завершення серії вебінарів Фонд працюватиме безпосередньо з ТГ, щоб допомогти їм переглянути та впровадити свої стратегічні плани з урахуванням поточних потреб та пріоритетів громад.
 - **Покращення надання послуг:** Програма USAID DOBRE допомагає ТГ у відкритому та інклюзивному визначенні їхніх головних пріоритетів щодо відновлення та/або покращення надання послуг громадянам, а потім допомагає кожній громаді розробити та впровадити План покращення надання послуг для досягнення поставлених цілей. Програма USAID DOBRE підтримує ці ініціативи, надаючи матеріальну допомогу територіальним громадам задля сприяння ефективній реалізації ними їхніх Планів покращення надання послуг.

- **Ефективне публічне адміністрування в ТГ:** Партнер Програми USAID DOBRE, MSAP/UEK, що працює в межах розширення Програми USAID DOBRE з проведення серії загальнонаціональних вебінарів, надає посадовим особам та співробітникам ТГ можливість ознайомитися з передовим досвідом у сфері управління в кризових ситуаціях. До слова, заплановано програму інтенсивного навчання посадових осіб ТГ найкращим управлінським практикам, які допоможуть їх територіальним громадам відновитися та повернутися до розвитку.
- **Місцевий економічний розвиток:** Програма USAID DOBRE допоможе територіальним громадам-партнерам визначити пріоритетні проєкти для місцевого економічного розвитку, беручи до уваги місцеві ресурси, потреби та виклики. Це включає рекомендації щодо того, як ТГ можуть підтримувати місцеве підприємництво, розміщувати релоковані підприємства, підтримувати кооперативи, залучати зовнішні інвестиції та інші питання, а також можливість отримання фінансування конкретних проєктів.
- **Бюджетування та фінансове управління:** Програма USAID DOBRE консулює ТГ з питань відкритого та ефективного бюджетного та фінансового менеджменту, управління активами та закупівель, приділяючи особливу увагу викликам, з якими стикаються громади у своїй діяльності в умовах обмежень, що накладаються воєнним станом. Програма USAID DOBRE також апробує створення методології розробки програм відновлення для окремих ТГ.
- **Зміцнення спроможності органів місцевого самоврядування:** Цей компонент включає кілька ініціатив: допомога ТГ у налагодженні співпраці з територіальними громадами за межами України; навчання територіальних громад інструментам розробки та управління проєктами; допомога громадам у розробці концепцій та реалізації спільних проєктів. Програма USAID DOBRE також надає грант Асоціації об'єднаних територіальних громад, щоб допомогти їй ефективно підтримувати понад 700 громад-членів шляхом поширення знань та навчання, обміну відповідним досвідом між своїми членами, а також адвокації інтересів та позицій ТГ на регіональному та національному рівнях.
- **Залучення громадськості та підтримка молоді:** Програма USAID DOBRE працює через регіональні організації громадянського суспільства з метою сприяння активній участі громадян у прийнятті рішень місцевого рівня та у справах громади, а також зміцнення соціальної згуртованості в умовах значних демографічних змін, яких зазнали багато ТГ через війну. Програма USAID DOBRE так само підтримує низку ініціатив, спрямованих на допомогу ТГ у визначенні та врахуванні проблем і пріоритетів молоді, розширення можливостей самої молоді як допомагати своїм територіальним громадам, так і реалізувати власний потенціал (www.facebook.com/decentralizationisdobre).
- ▶ **Проєкт PROSTO «Підтримка доступності послуг в Україні»** є шведсько-українським проєктом для України з підтримки реформи децентралізації. Його мета полягає у посиленні потенціалу місцевих органів влади надавати послуги на благо жителів України (<https://prosto.in.ua/ua>).

Особливий акцент приділений підтримці громад у створенні та модернізації ЦНАП, покращенні доступу жителів до послуг, налагодженні діалогу між жителями та керівництвом громад. Проєкт PROSTO включає, зокрема, компонент «Експертна підтримка» – надання експертної допомоги територіальним громадам у створенні або вдосконаленні ЦНАП, збільшення кількості та підвищенні якості послуг, підвищення спроможності старост надавати послуги жителям старостинських округів. Експерти проєкту PROSTO мають досвід створення понад 1500 точок доступу до послуг. Працюючи безпосередньо з територіальними

громадами, експерти Проєкту розуміють місцеві відмінності та увесь спектр особливостей роботи ЦНАП і тому раді запропонувати працівникам ЦНАП консультаційну підтримку щодо покращення роботи та налагодження певних процесів у ЦНАП. Проєкт фінансується Урядом Швеції через Шведське агентство міжнародного розвитку SIDA та реалізується SALAR International AB – дочірньою компанією Шведської асоціації місцевих влад та регіонів (SALAR). Команда проєкту працює у двох офісах у Стокгольмі та Києві. Термін реалізації Проєкту: вересень 2021 року – січень 2024 року. Проєкт впроваджується на усій території України за виключенням тимчасово окупованих територій.

- ▶ **Проєкт USAID «Підвищення ефективності роботи і підзвітності органів місцевого самоврядування» («ГОВЕРЛА»)** сприяє впровадженню реформи децентралізації шляхом підтримки органів місцевого самоврядування, які повинні стати більш спроможними, підзвітними перед громадянами та такими, які здатні ефективно надавати послуги. Проєкт також підтримує реалізацію секторальної та фіскальної децентралізації з метою забезпечення підзвітності органів місцевого самоврядування, здійснення нагляду та ефективного залучення громадян шляхом реалізації наступних трьох цілей: **Ціль 1:** Забезпечення дедалі більшої інституціоналізації та ефективності системи місцевого самоврядування в Україні. **Ціль 2:** Сприяння більш самодостатньому регіональному управлінню. **Ціль 3:** Створення механізмів, що допоможуть громадянам відігравати дедалі більшу роль у місцевому самоврядуванні (<https://decentralization.gov.ua/donors/hoverla>).
- ▶ **«U-LEAD з Європою»** – це програма співпраці між українським урядом, Європейським Союзом та його державами-членами Німеччиною, Швецією, Польщею, Данією, Естонією та Словенією у створенні багаторівневої системи управління, яка є прозорою, підзвітною та відповідає на потреби громадян України. Основна мета U-LEAD – підсилити спроможність ключових суб'єктів та зацікавлених сторін на національному, регіональному та місцевому рівнях для розширення можливостей місцевого самоврядування в територіальних громадах, зокрема і в часи війни та відбудови. Від початку діяльності в 2016 році надано близько 35 000 прямих консультацій територіальним громадам (<https://u-lead.org.ua>).
- ▶ **Шведсько-український Проєкт «Підтримка децентралізації в Україні»**, який впроваджує компанія SALAR International у складі Шведської асоціації місцевих влад і регіонів (SALAR). Донор: Уряд королівства Швеція через Шведське агентство міжнародного розвитку (SIDA) Серед багатьох напрямів: підтримка моніторингу реформ через розбудову спроможності та аналітику; сприяння становленню децентралізованої системи управління освітою; підвищення спроможності громад управляти освітою, освітніми бюджетами та мережами шкіл, у тому числі з урахуванням гендерних аспектів; налагодження довготривалих партнерських відносин між територіальними громадами України та муніципалітетами за кордоном (<https://salarinternational.org.ua>).

Слід відмітити, що станом на зараз існує вищий рівень суспільного сприйняття та схвалення змін, ніж це було раніше. В той же час, зросла і потреба у впровадженні практичних інструментів громадської участі з метою забезпечення суспільного сприйняття рішень органів влади. Більш детально роль громадської участі в процесі оптимізації описана в розділі 7.

3. АКТУАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО, ЩО СТОСУЄТЬСЯ ПРОЦЕСІВ ОПТИМІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ ТА КОМУНАЛЬНОГО МАЙНА В УКРАЇНІ

Положення про процес оптимізації публічних послуг та майна в Україні добре описані в згаданому посібнику для територіальних громад «Теорія та практика вдосконалення послуг місцевого самоврядування», що був випущений в 2021 році в межах реалізації Програми USAID DOBRE. Перша книга містить теоретичні засади публічних послуг, а також опис підходів до їх удосконалення (<https://cutt.ly/JwscZmol>). В ній наведено перелік основних нормативно-правових документів, описано етапи розробки та затвердження Плану вдосконалення послуги та його реалізації. Друга частина посібника містить короткі рекомендації з процесу удосконалення дванадцяти основних послуг місцевого самоврядування (доступна за посиланням <https://cutt.ly/lwscXvfy>).

Огляди законодавчих змін, які зумовлені врахуванням воєнних та повоєнних викликів у відбудові та подальшому розвитку України містяться в збірниках: «Повоєнне відновлення міст України: зелена відбудова та зелена трансформація», випущений Ресурсно-аналітичним центром «Суспільство і довкілля», 2022 р. (<https://cutt.ly/bwscCKpy>); «Стійкість громад: проблеми та рішення у прогнозуванні та реагуванні на кризи та загрози, спричинені повномасштабною війною», випущений Центром соціологічних досліджень, децентралізації та регіонального розвитку за фінансування фонду Ганса Зайделя в Україні (<https://cutt.ly/4wscV2SM>); «Методичні рекомендації у сфері земельних ресурсів та сфері планування й організації відновлення муніципальної інфраструктури» авторства АМУ за підтримки міжнародних донорів (<https://cutt.ly/lwscBcAg>).

Враховуючи, що 22 лютого 2022 р. в Україні було запроваджено воєнний стан, законодавчі зміни торкнулися державної політики та політики органів місцевого самоврядування. Зокрема, були ухвалені зміни до Законів України «Про регулювання містобудівної діяльності» (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text>) та «Про засади державної регіональної політики» (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>), які в значній мірі регулюють процеси відновлення та розвитку України, подолання наслідків війни. Виокремлено документи, які визначатимуть відновлення та розвиток регіонів і територій, які постраждали внаслідок збройної агресії проти України: зокрема, плани відновлення та розвитку територіальних громад. В Законі визначено державний Фонд регіонального розвитку основним фінансовим інструментом реалізації державної регіональної політики, а Фонд відновлення та розвитку – основним джерелом відбудови України.

Серед інших законів, прийнятих Верховною Радою під час воєнного стану, які є важливими для місцевого самоврядування, розвитку громад і територій, слід відзначити: законопроект №7192 визначає особливості оренди державного та комунального майна (<https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39272>); Закон №2259 забезпечує належне та безперервне функціонування органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text>); законопроект №7426 «Про внесення змін до розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України щодо посилення гнучкості місцевих бюджетів» (<https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39731>); а також Закон №2390, що розширив можливості органів місцевого самоврядування використовувати власні кошти (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2390-20#Text>).

На сьогодні органами державної влади напрацьовані різноманітні документи, процедури, методики для вирішення викликів війни у всіх сферах життєдіяльності громад. Так, затверджено: Перелік територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих Російською Федерацією (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1668-22#Text>); Порядок виконання невідкладних робіт щодо ліквідації наслідків збройної агресії РФ (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/473-2022-%D0%BF#Text>); Порядок виконання робіт з демонтажу об'єктів, пошкоджених або зруйнованих внаслідок надзвичайних ситуацій, воєнних дій або терористичних актів (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2022-%D0%BF#Text>); Методику проведення обстеження та оформлення його результатів (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0898-22#Text>); Методику визначення шкоди та обсягу збитків, завданих підприємствам, установам та організаціям усіх форм власності внаслідок знищення та пошкодження їх майна у зв'язку із збройною агресією РФ, а також упущеної вигоди від неможливості чи перешкод у провадженні господарської діяльності та інші акти законодавства (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1522-22#Text>).

Хоча планування відновлення та розвитку територіальних громад не належить до невідкладних робіт, але водночас не може бути відкладене на післявоєнний період, коли воєнний стан у державі буде скасовано. Адже чим раніше буде розпочато роботи з підготовки плану відновлення, визначення пріоритетних проєктів, які будуть до нього включені, тим раніше буде можливість перейти до реалізації проєктів з відбудови інфраструктурних об'єктів та відновлення й розвитку територіальних громад загалом.

Кабінет Міністрів України прийняв розпорядження від 30 грудня 2022 р. № 1219-р., яким затвердив **План дій органів виконавчої влади з відновлення деокупованих територій територіальних громад** (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1219-2022-%D1%80#Text>).

Урядом уже затверджено один із необхідних для регулювання відновлення територій документів – **Порядок використання коштів фонду ліквідації наслідків збройної агресії**, прийнятий постановою КМУ від 10 лютого 2023 р. № 118 (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/118-2023-%D0%BF#Text>).

Варто згадати і про інші управлінські рішення держави в питаннях відбудови та подальшому розвитку громад України. У вересні 2022 року був утворений **Координаційний штаб з питань деокупованих територій** (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1021-2022-%D0%BF#Text>).

В 2023 році постановою КМУ №193 на базі Державного агентства автомобільних доріг України було створено Державне агентство відновлення та розвитку інфраструктури України (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/439-2014-%D0%BF#Text>).

В той же час, **продовжено законотворення для ефективного розвитку територіальних громад України, яке розпочалося ще до повномасштабної агресії Росії проти України**. Так, з лютого 2023 року Президент України підписав **Закон про внесення змін до Закону України «Про співробітництво територіальних громад» щодо впорядкування окремих питань співробітництва територіальних громад** (законопроект № 5742: <https://decentralization.gov.ua/news/16073>).

Громади зможуть об'єднувати ресурси, реалізувати спільні проєкти для покращення якості надання публічних послуг жителям та розвитку територій з сусідніми громадами, які в цьому теж зацікавлені. Багато громад мають низку питань, які складно вирішувати самотійно (збір, утилізація та перероблювання сміття, забезпечення якісного централізованого водопостачання та водовідведення, ремонт і прибирання доріг, організація пасажирських перевезень, утримання пожежної охорони, надання медичних і освітніх послуг). Жителі територіальних громад у разі реалізації спільних проєктів розвитку, об'єднання ресурсів громад матимуть комфортні умови проживання, якісні послуги й покращення комунальної інфраструктури.

Зрозуміло, що надання публічних послуг враховує специфіку функціонування громад в умовах війни. В першу чергу зросло навантаження в частині адміністративних послуг, соціальних, в освітній сфері. Відповідно держава і громади прагнули оперативно реагувати на ці нові процеси.

Попит на адміністративні послуги в громадах в умовах війни суттєво зріс. Це пов'язано як зі збільшенням кількості самих адміністративних послуг, так і кількості людей, які бажають їх отримати, серед іншого завдяки значній кількості внутрішньо переміщених осіб, що проживають в громадах. Багато вимушених переселенців, які потребують і оформлення довідок, і відновлення документів тощо. Також зросла кількість людей, які потребують оформлення пільг та субсидій. А відтак навантаження на діючі ЦНАПи зросло в рази. Відтак у період воєнного стану були прийняті нормативно-правові акти в сфері надання адміністративних послуг, які реагували на ці виклики і вносили такі питання: особливості роботи ЦНАП під час воєнного стану, план дій на випадок повітряної тривоги; особливості надання паспортних послуг, послуг ДРАЦС, послуг з реєстрації бізнесу та нерухомості; алгоритми надання послуг, які запроваджені під час воєнного стану (компенсація витрат за тимчасове розміщення ВПО, повідомлення про пошкоджене майно, декларація про провадження господарської діяльності без отримання дозвільних документів) – посилення на ці нормативні документи є в роз'ясненні експертів Програми USAID DOBRE (<https://decentralization.gov.ua/news/15084>).

Для допомоги органам місцевого самоврядування у забезпеченні послугами громадян Міністерство соціальної політики України розробило методичні рекомендації щодо організації надання соціальних послуг в умовах воєнного стану (<https://cutt.ly/RwsVgE50>). Тут також до звичних для соціальної сфери завдань, пов'язаних із призначенням пільг, оформленням субсидій, наданням адміністративних послуг, додалися виклики щодо забезпечення потреб громадян, які приїхали в громади у пошуку притулку від війни.

Практично в усіх сферах життєдіяльності громад напрацьовані зміни до законодавства для швидкого реагування на виклики воєнного стану, продовження децентралізації у повоєнний період, на відновлення та розвиток територій громад. Про частину з них згадано на сторінках посібника при розгляді конкретних видів публічних послуг в громадах.

Громади в своїх планах будуть також орієнтуватися на візію повоєнної відбудови, що була презентована на Конференції з питань відновлення України в Луганно 4-5 липня 2022 року, а створена Президентом України Національна рада з відновлення України від наслідків війни у форматі роботи Робочих груп напрацювала проєкт Плану відновлення за 24 напрямками (<https://recovery.gov.ua/>).

Громади повинні бачити чіткі, прозорі та реалістичні механізми отримання коштів на відбудову та трансформацію, нормативно-правові документи, законодавчі рішення щодо шляхів планування і реалізації. Над цим працюють експертні середовища за допомогою міжнародних програм, зокрема Програми USAID DOBRE. Зі свого боку, громади мають запропонувати чіткі та реалістичні плани власного повоєнного розвитку та розвивати власну спроможність втілення складних програм (проєктів) оптимізації публічних послуг та інфраструктури.

4. АНАЛІЗ ТА ДІАГНОСТИКА АКТУАЛЬНОЇ МІСЦЕВОЇ СИТУАЦІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВ ЇЇ ЗМІН ЯК ПОЧАТКОВА ТОЧКА ДЛЯ РОЗРОБКИ ПЛАНУ ОПТИМІЗАЦІЇ

4.1. ОПТИМІЗАЦІЯ ТА СТРАТЕГІЧНЕ УПРАВЛІННЯ

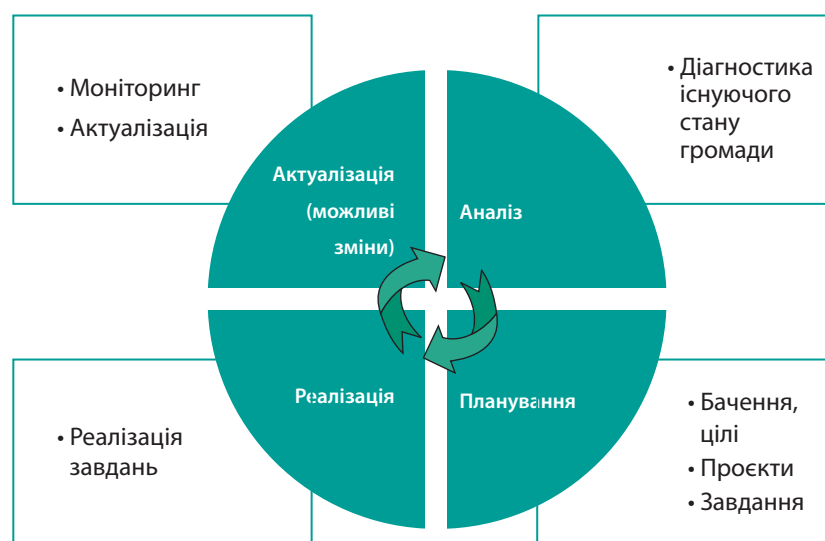
Як вже було зазначено в розділі 2, заходи з оптимізації можуть стати в територіальних громадах України досить важливим елементом стратегічного управління.

Стратегію розвитку громади можна визначити як опис способів досягнення майбутніх цілей, до яких прагне самоврядна спільнота⁶. Завдяки її реалізації відбувається трансформація існуючої ситуації в очікувану (бажану). Отже, стратегія відповідає на питання, що потрібно зробити (способи) для того, аби досягнути запланованої цілі. Реалізація стратегії має призвести до того, що в ситуації на території громади відбудеться очікувана зміна.

Підготовка стратегії розвитку громади, а в подальшому – її реалізація є базовими етапами процесу стратегічного управління. Повний цикл створення та реалізації стратегії включає в себе чотири фази:

- 1) Аналіз та діагностика існуючого стану;
- 2) Стратегічне планування, тобто визначення бачення, стратегічних та операційних цілей та проєктів з завданнями для реалізації;
- 3) Впровадження проєктів;
- 4) Моніторинг реалізації та її актуалізація.

В графічному відображенні цей цикл можна представити так:



Джерело: Власне опрацювання

⁶ Визначення автора.

З вищевказаної схеми випливає, що **весь процес стратегічного управління має характер нескінченного циклу:**

- 1) Вихідним пунктом є ідентифікація існуючої внутрішньої та зовнішньої ситуації в громаді, в межах якої описуються та оцінюються місцеві проблеми, потреби та потенціали;
- 2) На цій основі визначається очікуваний стан громади в довготривалій перспективі (зазвичай 10-20 років) та формуються цілі, досягнення яких повинно призвести до досягнення цього очікуваного стану;
- 3) Наступним етапом є вибір методів реалізації плану через оформлення списку стратегічних проєктів з конкретними завданнями для реалізації. Таким чином, ми визначаємо, хто, що і коли повинен зробити для того, щоб долучитись до досягнення цілей;
- 4) Підготовлений план повинен в подальшому послідовно реалізовуватись;
- 5) Відповідно до вказаних в документі процедур, реалізація завдань стратегії має регулярно проходити моніторинг з метою виявлення можливих невідповідностей і ухвалення коригуючих рішень;
- 6) Через визначений в стратегії часовий проміжок повинна відбутись актуалізація всього документу, завдяки чому не виникатиме проблема необхідності починати весь процес «з нуля».

Аналогічно, як і у випадку «загального» стратегічного управління, необхідно діяти і при розробці (та подальшому впровадженні) планів оптимізації. В цьому посібнику особливу увагу приділено етапам проведення аналізу та планування, оскільки ці елементи мають новаторський характер не тільки для українських реалій.

4.2. СУТЬ АНАЛІЗУ ТА ДІАГНОЗУ

Саме слово **«аналіз»** походить з латинського *analysis* та означає розділення чогось (матеріального чи нематеріального) на складові. Аналіз є методом вивчення, що полягає в виокремленні з даного цілісного його окремих компонентів і вивченні кожного з них окремо⁷. Аналізувати означає розглядати якусь проблему, явище з різних сторін з метою розуміння внутрішньої сутності предметів, процесів або з'ясування фактів, характеристик, якостей тощо.

Це визначення дуже добре відповідає нашому випадку, в якому ми намагаємось «розкласти» існуючу ситуацію територіальних громад України на «базові елементи» для того, щоб мати якомога кращу картину стану надання публічних послуг та наявної комунальної інфраструктури, а також (можливо, передусім) демографічної ситуації. Такі дані будуть нам необхідні для розробки планів оптимізації на наступному етапі.

В свою чергу, слово **«діагноз»** (що походить від латинського *diagnosis*) означає визначення стану речей або явищ на підставі глибинного аналізу. Отже, можна сказати, що діагноз – це оцінка, пошук причини, формування висновків з проведеного аналізу зібраних даних.

⁷ Визначення відповідно до Словника польської мови PWN (<https://sjp.pwn.pl/slowniki/analiza.html>).

Типова структура документу діагнозу (або діагностичної частини всього документу плану оптимізації) є такою:

1) Загальна інформація про територіальну громаду:⁸

- географічне розташування ТГ, відстань до обласного та районного центрів, транспортна доступність, площа ТГ та інші особливості розташування;
- інформація про адміністративний центр і перелік населених пунктів, які входять до ТГ;
- загальна кількість населення ТГ, його статеві-вікова структура (в цілому по громаді та в розрізі окремих населених пунктів);
- інші особливості ТГ, які безпосередньо впливають на якість і стан надання послуги (природні ресурси, бюджет ТГ, особливості економічного розвитку тощо).

2) Нормативно-правова база, яка регулює надання послуги органами місцевого самоврядування:

- закони України;
- підзаконні нормативно-правові акти (постанови Кабінету Міністрів України, накази галузевих міністерств і відомств, які мають відношення до регулювання послуги);
- нормативно-правові акти обласних органів державної влади;
- чинні рішення місцевої ради та розпорядження голови ТГ з питань, які стосуються послуги;
- стратегічні та програмні документи всіх рівнів, які стосуються надання послуги;
- особливу увагу необхідно звернути на наявність чинних стандартів, які визначають вимоги до якості послуги та процесу її надання, а також загальнодержавних, обласних і місцевих Стратегій і Програм, які стосуються надання послуги в громаді.

3) Загальна інформація про послугу в територіальній громаді:

- забезпеченість послугою населення, доступність послуги, перелік населених пунктів ТГ, в яких вона надається;
- аналіз споживачів, у тому числі їхні гендерні характеристики, платоспроможність;
- визначення категорій населення, які не користуються послугою, та причини цього;
- умови надання послуги, можливі обмеження для певних категорій споживачів (вартість, режим роботи, умови підключення, канали комунікації, доступність громадських будівель тощо);
- якість послуги та порівняння її з діючими в Україні стандартами;
- матеріально-технічна база надання послуги, наявна інфраструктура та обладнання (інженерні мережі, комунальна техніка, приміщення тощо), кому належать;
- опис постачальників послуги (комунальні підприємства, приватні підприємства, фізичні особи-підприємці), яким чином їх було вибрано;

⁸ Пункти 1-4 підготовлено на підставі публікації Теорія та практика вдосконалення послуг місцевого самоврядування. Посібник для територіальних громад. КНИГА ДРУГА. Особливості вдосконалення ключових послуг місцевого самоврядування, вид. Програма DOBRE, Київ 2021, стор. 30-31.

- собівартість послуги та складові собівартості;
- тарифи: розмір, чим визначені, коли переглядались, чи покривають собівартість послуги;
- інші фінансові питання (додаткові витрати з бюджету ТГ на розвиток послуги – дотації, субсидії, придбання обладнання, розробка проектно-кошторисної документації, ремонт, реконструкція, будівництво чи утримання інфраструктурних об'єктів);
- партнерство з іншими суб'єктами щодо покращення якості послуги (міжмуніципальне співробітництво, державно-приватне партнерство, донорська чи спонсорська допомога);
- інші особливості, на які необхідно звернути увагу.

4) Питання залучення громадян:

- опитування громадської думки та результати такого опитування;
- діяльність ініціативних груп чи громадських організацій щодо вдосконалення послуги;
- аналіз звернень громадян щодо послуги;
- інформація про наявність петицій і результати їх розгляду;
- інша інформація про громадську активність щодо вдосконалення послуги (інформаційні кампанії, мітинги, перекриття доріг, блокування роботи місцевої ради та її виконавчих органів, інша дотична інформація).

5) Найважливіші проблеми громади в сфері надання публічних послуг та інфраструктури (з поділом на окремі види послуг і майна).

6) Місцеві потенціали (з поділом на окремі види публічних послуг та майна).

7) Підсумки діагнозу – аналіз SWOT та висновки.

В свою чергу, нижче наведено пропонований мінімальний **обсяг інформації, яку необхідно зібрати і проаналізувати під час опрацювання діагнозу:**

1) Кількість та структура жителів громади, які залишились в ній проживати на постійній основі:

- Стать та вік.
- Соціальний статус та стан здоров'я (особа з інвалідністю, пенсіонер тощо), які потреби в отриманні допомоги.
- Місце постійного проживання та умови проживання, потреби, пов'язані з забезпеченням відповідних умов проживання.
- Інформація про безробітних – освіта, який вони мають фах, професійний досвід та навички, бажання і можливість знайти роботу (і яку?), потреба в проходженні перекваліфікації чи підвищення кваліфікації.

2) Кількість та структура ВПО, які проживають на території громади:

- Стать, вік, звідки приїхали.
- Соціальний статус та стан здоров'я (особа з інвалідністю, пенсіонер, тощо), які потреби в отриманні допомоги).
- Чи особа має офіційний статус ВПО та де саме зареєстрована (в якому населеному пункті та громаді).

- Освіта, фах, професійний досвід та навички, бажання і можливість отримати роботу (і яку саме?), можлива потреба в проходженні перекваліфікації чи підвищення кваліфікації.
- Місце тимчасового проживання ВПО (місце компактного проживання/приватний сектор/на яких умовах/скільки осіб проживає тощо), умови проживання, потреби за місцем проживання для облаштування відповідних умов.
- Хто прибув і/або проживає разом з цією особою, обов'язковість проживання спільно чи потреба в опіці над цією особою чи цієї особи над іншими.

3) Демографічний прогноз:

- Статистичні демографічні дані натурального приросту/зменшення населення (народилось, померло), міграції (прибуло в громаду, вибуло, внутрішня міграція в межах громади) – станом перед початком повномасштабного вторгнення.
- Скільки осіб з тих, які виїхали, повернуться до цієї громади?
- Скільки осіб з тих, які приїхали, повернуться до своїх громад?
- Часові рамки, в межах яких очікується повернення/виїзд ВПО?
- Якою буде вікова структура цих осіб?

Всі три наведені вище пункти стосуються найважливішого питання – жителів громади. Для того, щоб більш ефективно планувати надання жителям якісних публічних послуг (зокрема, формувати відповідну інфраструктуру), ми повинні чітко розуміти, скільки зараз жителів в громаді, їх структуру, і хто буде мешкати в нашій громаді в перспективі найближчих років.

4) Стан наявної технічної та суспільної інфраструктури в громаді та рівень її використання (завантаженості) в контексті обов'язковості забезпечення потреб збільшеної/зменшеної кількості жителів та динаміки зміни кількості жителів в майбутньому. В громадах, на території яких відбувались активні бойові дії та/або відбувалось руйнування чи знищення об'єктів інфраструктури, здійснюється огляд та аналіз стану таких об'єктів зважаючи на те, чи технічно, фінансово і економічно обґрунтовано їх відбудувати, чи ні (з обов'язковим визначенням раціональності відбудови).

Як вже зазначалось вище, ситуація щодо кількості та наявності об'єктів технічної і суспільної інфраструктури, їх пошкоджень в різних громадах дуже різна. Там, де точились активні бойові дії, значна частина інфраструктури може бути взагалі знищена, але пошкодження і знищення інфраструктури наявні у всіх регіонах України, навіть тих, де не відбувались активні бойові дії (наслідки ракетних ударів та атак безпілотників). Тут важливим є не лише ідентифікація об'єктів, які треба відбудувати чи побудувати наново, але і аналіз наявних земельних ділянок під потенційне будівництво. А також, аналіз невикористовуваних або малозавантажених об'єктів, на базі яких можливе надання інших чи взагалі нових видів послуг на тимчасовій чи постійній основі. Наприклад, досить частим рішенням для громад, які приймають велику кількість ВПО, є виведення з освітнього процесу приміщень малокомплектних шкіл і переведення їх в статус житлових приміщень для розміщення ВПО. Таке рішення дозволяє з одного боку, вирішити проблему подальшого існування самого приміщення (його утримання), з іншого – багато міжнародних гуманітарних організацій готові надати фінансування на переоблаштування таких приміщень, що дозволяє економити власні ресурси громади.

5) Існуючий стан (кількість отримувачів, якість) надання публічних послуг в громаді (з врахуванням актуальної кадрової ситуації в громаді)

Для ідентифікації потреб в сфері оптимізації публічних послуг необхідно мати інформацію про те, як виглядає актуальна ситуація в цій сфері. Звісно, що при оцінці існуючої ситуації, як у випадку оцінки наявної інфраструктури, так і оцінці актуальних людських ресурсів, ситуація в різних громадах буде дуже відрізнятися в залежності від місцевих умов. В громадах, на території яких велись активні бойові дії і які перебували під окупацією, публічні послуги можуть на даний час надаватися в абсолютно інший спосіб і на іншому рівні, ніж до початку повномасштабного вторгнення, передусім, через зменшення кількості працівників громади, її структурних підрозділів і установ/закладів та ресурсів для забезпечення потреб меншої кількості жителів громади. В свою чергу, громади, які прийняли значну кількість ВПО, окрім того що повинні продовжувати надавати весь «типовий» перелік публічних послуг, постали перед викликом забезпечення нових завдань та збільшення кількості отримувачів послуг. Відбувалось перевантаження систем надання публічних послуг при сталому людському і фінансовому ресурсі (чи навіть в умовах зменшення фінансового ресурсу через економічний спад в діяльності локальних підприємств, додаткових видатках на оборонні потреби тощо).

б) Попит на публічні послуги зараз і в майбутньому

Вірне визначення очікуваного попиту, тобто обсягів потреб на кожен окрему публічну послугу, є можливим тільки тоді, коли будуть сформовані результати детального аналізу та здійснено прогнозування кількості та структури жителів громади на даний час та в майбутньому.

7) Визначення «розривів» між наявними засобами, існуючим рівнем надання публічних послуг та потребами як зараз, так і в майбутньому

Це завдання полягає в необхідності визначення потреб в сфері надання різного роду публічних послуг і використовуваних при цьому суспільній та технічній інфраструктурі, визначенні різниці між актуальним станом і потрібним, очікуваним станом. На цьому етапі немає необхідності займатись більш детальним аналізом та деталізацією на кшталт: потреба збільшення об'ємів надання окремих видів послуг, потреба впровадження нових видів послуг, потреба в збільшенні кількості працівників органу місцевого самоврядування або визначенні видів послуг та об'єктів інфраструктури, де повинні відбутись зміни. Інформація про різницю між тим, що маємо, і тим, що буде треба, – вихідна точка для подальшого процесу планування конкретних заходів з оптимізації.

Інформація, про яку йдеться в розділах 4-7, повинна бути зібрана для кожного окремого виду публічних послуг і для кожного окремого об'єкту інфраструктури, про які йшлося в розділі 1.

Зібрана відповідно до вказаних вище рекомендацій та проаналізована інформація повинна стати основою для громад у пошуку відповідей на питання:

- Якою є зараз і якою буде в перспективі найближчих років демографічна ситуація в нашій громаді?
- Виходячи з демографічної ситуації, яким буде попит на публічні послуги і користування об'єктами інфраструктури зараз та в майбутньому? (хто, чого саме, де саме і коли буде потребувати чи очікувати?)
- Яким є стан наявної інфраструктури в контексті необхідності задоволення потреб жителів зараз і в майбутньому?
- В громадах, на території яких велись активні бойові дії, – що треба відбудувати, а що ні (технічні, фінансові характеристики, можливість, доцільність відбудови)?
- Яким зараз є стан (обсяги, якість, структура) надання публічних послуг і якими вони будуть в майбутньому?

- Якими є «розриви» (різниця) між наявними засобами та існуючим рівнем надання публічних послуг і потребами в цій сфері вже зараз та в майбутньому – тобто, які існують потреби в сфері надання публічних послуг і суспільної та технічної інфраструктури?

Проведення такого детального аналізу зібраних даних фактично є «вихідною точкою» для подальшого опрацювання плану заходів, якому буде присвячено розділ 5 цього посібника.

4.3. ДЕ МОЖНА ЗНАЙТИ ДАНІ ДЛЯ ПРОВЕДЕННЯ АНАЛІЗУ?

Неможливо визначити час чи зусилля, які будуть потрібні для того, аби зібрати всю необхідну інформацію, про яку йшлося в попередньому пункті. Дуже багато тут залежить від місцевих умов, передусім:

- Чи відбулась (і в якій мірі) зміна кількості жителів в громаді?
- Чи наявні (і в якій мірі) пошкоджені/зруйновані об'єкти суспільної чи технічної інфраструктури?
- Які людські ресурси (кількісні та якісні) наразі наявні в громаді?
- Яка інформація вже наявна або може бути отримана від органів влади районного, обласного рівня або від інших організацій та установ?

Нижче наведено деякі пропозиції щодо способів збору інформації та даних, потрібних громаді для проведення аналізу. Цей список містить не загальні категорії, а практичні рекомендації, що є практичним досвідом діяльності територіальних громад України.

1) Кількість та структура власних жителів, які залишилися проживати в громаді

Вид інформації	Джерело отримання інформації
Стать та вік	Статистичні дані, дані перепису, реєстр виборців, дані з наявної Діагностики стану та Стратегії розвитку громади
Соціальний статус та стан здоров'я (особа з інвалідністю, пенсіонер, тощо), потреби в отриманні допомоги	Управління соціального захисту, Управління охорони здоров'я, Пенсійного фонду України тощо
Місце постійного проживання та умови проживання, потреби пов'язані з забезпеченням відповідних умов проживання	Інформація від громади (адреси постійного місця проживання, умови проживання тощо). Інформація про актуальні потреби може бути зібрана в формі онлайнзапитів або з використанням інформаційних систем
Інформація про безробітних: освіта, фах, професійний досвід та навички, бажання і можливість знайти роботу (і яку?), потреба в проходженні перекваліфікації чи підвищенні кваліфікації	Державний центр зайнятості – дані, вказані при реєстрації та отриманні статусу безробітного

Джерело: Власне опрацювання

2) Інформація про ВПО, що проживають на території нашої громади

Вид інформації	Джерело інформації	Коментар
Реєстр ВПО	Реєстр ВПО – дані, що надаються при отриманні посвідчення ВПО. Тримачем Реєстру є Міністерство соціальної політики України. Інформацію можна отримати в районних управліннях соціального захисту населення.	Інформацію варто отримати і про ВПО, що проживають в громаді, і про жителів громади, що проживають на інших територіях.
Інформація про безробітних	Державний центр зайнятості – дані, вказані при реєстрації та отриманні статусу безробітного	Структура зареєстрованого безробіття, кваліфікація та фах осіб, що перебувають на обліку, готовність до перекваліфікації
Безпосереднє опитування ВПО	Анкетування, інтерв'ю тощо	Існуюча ситуація, потреби, проблеми, чи планують повернутись на постійне місце проживання, якщо планують, то – коли
Потреби	Інформація про актуальні потреби ВПО в громаді може бути зібрана в формі анкет, онлайн-запитів або з використанням інформаційних систем. Наприклад, в Вінницькій, Луганській, Херсонській та Сумській областях впроваджено Систему обліку гуманітарної допомоги HumanHelps.	Потреба в ремонтах місць проживання, їх оснащенні, побутовій техніці тощо, в отриманні різного роду гуманітарних наборів – продовольчих, побутової гігієни та інших.

Джерело: Власне опрацювання

Практичні приклади:

а) Реєстр ВПО (Державна система соціального захисту)

Реєстр ведеться Міністерством соціальної політики, дані вносяться в процесі реєстрації ВПО та видачі посвідчення ВПО. Система дозволяє отримати інформацію не тільки про кількість ВПО в розрізі кожної окремої громади, а й про їх структуру – кількість сімей, дітей, безробітних, осіб/дітей з інвалідністю тощо.

№	Регіон/район	Тер. Громада	Осіб	Сімей	Чоловіків	Жінок	Дітей до 18 років	Осіб працездатного віку	Осіб, що потребують працевлаштування	Осіб з інвалідністю	Пенсіонерів	Осіб, що отримують соц. допомогу	Сімей, що отримують соц. допомогу	Багатодітних сімей	Сімей батьків-одинаків
1	Вінницький р-н (503) Вінницької обл.	Брацлавська	15	11	5	10	0	5	0	5	5	0	0	0	0
2	Вінницький р-н (503) Вінницької обл.	Вороновицька	72	40	31	41	31	24	1	2	7	7	7	0	0
3	Вінницький р-н (503) Вінницької обл.	Немирівська	2605	1848	944	1661	760	896	252	87	487	72	72	6	0
4	Вінницький р-н (503) Вінницької обл.	Райгородська	23	16	13	10	4	3	0	1	14	1	1	0	0
5	Вінницький р-н (503) Вінницької обл.	1	1	0	1	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0
6	Вінницький р-н (505) Вінницької обл.	Вороновицька	181	122	74	107	59	68	3	6	37	8	8	0	0
7	Вінницький р-н (505) Вінницької обл.	Гніванська	1379	976	553	826	395	563	54	46	285	31	31	1	1
8	Вінницький р-н (505) Вінницької обл.	Лука-Мелешківська	85	58	36	49	28	32	3	0	14	4	4	2	0
9	Вінницький р-н (505) Вінницької обл.	Сутківська	431	316	175	256	123	181	21	12	82	10	8	1	0
10	Вінницький р-н (505) Вінницької обл.	Тиврівська	904	649	363	541	259	292	69	56	203	16	16	0	0
11	Вінницький р-н (505) Вінницької обл.	Шликівська	3	2	2	1	0	1	0	0	1	0	0	0	0
12	Вінницький р-н (506) Вінницької обл.	Агрономічна	953	698	357	596	260	467	32	27	147	19	18	5	1
13	Вінницький р-н (506) Вінницької обл.	Вінницька	45	36	26	19	2	16	0	2	24	0	0	0	0
14	Вінницький р-н (506) Вінницької обл.	Вороновицька	872	599	324	548	243	382	18	24	165	8	8	0	0

Джерело: Власне опрацювання

б) Збір та аналіз даних, що стосуються потреб окремих громад, місць компактного проживання ВПО в сфері задоволення потреб ВПО, забезпечення відповідних умов проживання ВПО, обмін даними між органами місцевого самоврядування, їх структурними підрозділами, органами виконавчої влади та передача цієї інформації міжнародним гуманітарним організаціям (дані вносяться самостійно відповідальними особами в громадах та координаторами місць компактного проживання ВПО).

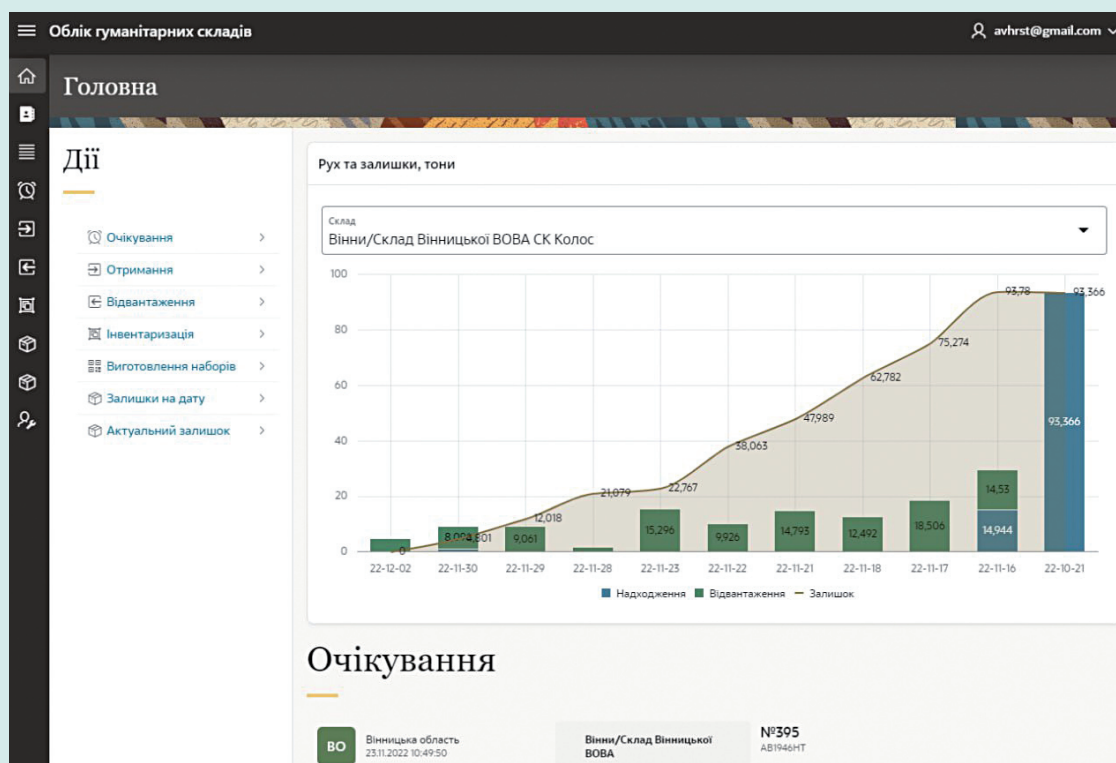
NAME	Vinnitsia district										
	Luka - Meleshkivska village community	Ahronomichne village community	Lityn village community	Pohrebyshe town community	Orativ village community	Lypovets town community	Turbiv village community	Hnivan town community	Sutysky village community	Tytriv villa community	
food											
Potato	0	0	200	0	0	200	1000	500	200	500	
Beet	0	0	200	0	200	30	210	400	200	100	
Packaged tea	150	120	200	1000	200	100	300	250	100	150	
Instant coffee	150	50	200	500	100	100	120	250	100	150	
Brewed coffee	100	50	200	500	100	100	100	250	100	150	
hygiene						0					
Toilet paper	200	350	200	1000	1000	200	1000	700	200	300	
Paper towels	100	350	200	1000	500	200	350	700	200	300	
Paper napkins	50	350	200	1000	500	0	350	700	200	300	
napkins for a pocket	100	0	200	1000	1200	0	1000	500	200	300	
Wet wipes	100	100	100	1000	1000	0	1000	500	300	300	
Garbage bags	50	100	100	1000	1000	200	500	250	200	300	
Detergent	300	350	120	1000	1000	200	300	300	500	300	
Laundry soap	150	100	120	1000	1000	200	650	200	200	300	
Shampoo	200	270	120	500	1000	200	600	300	200	300	

Джерело: Скріншот першої сторінки онлайн-системи Вінницької обласної військової адміністрації обліку потреб ВПО – потреби в продуктах харчування

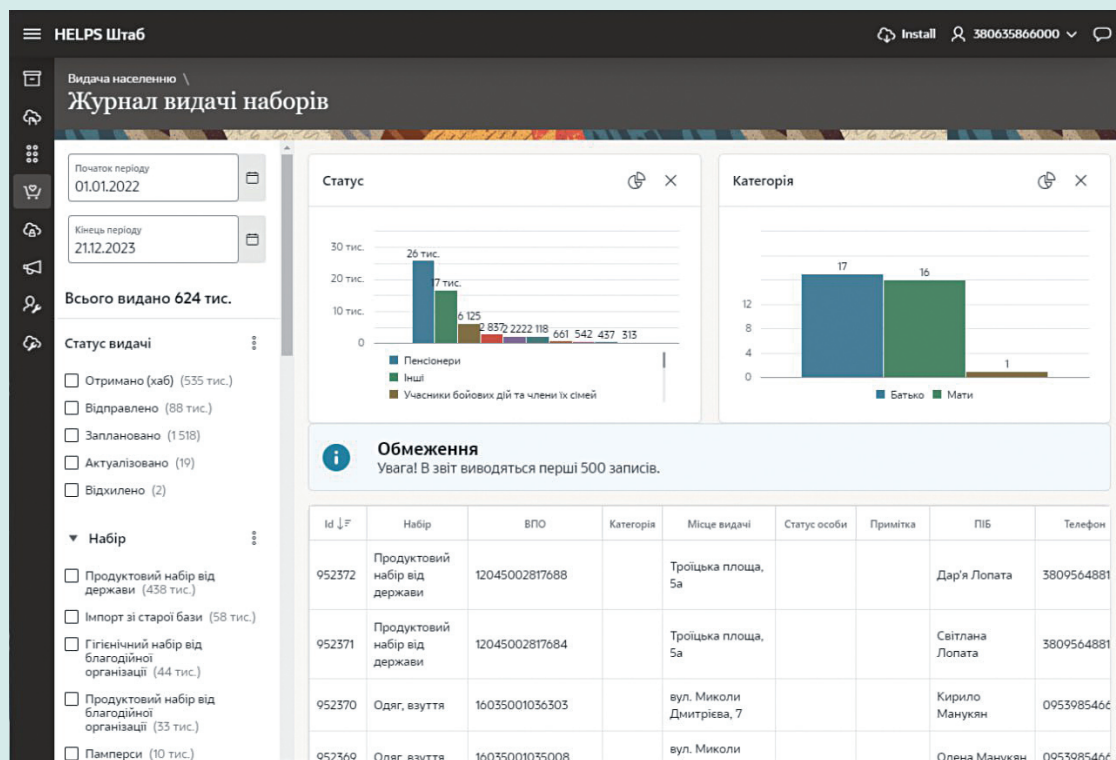
Ця онлайн-система обліку потреб, впроваджена у Вінницькій області обласною військовою адміністрацією, є прикладом «швидкої відповіді» на запит щодо збору і структурування інформації про актуальні потреби ВПО у Вінницькій області. Систему було створено насамперед для внесення громадами даних про потреби вимушених переселенців, які тимчасово або на тривалий час проживали в цих громадах. Спочатку в дану таблицю вносились включно дані про продукти харчування, але в подальшому її було розширено, і наразі в ній наявна інформація про потреби за категоріями: продукти харчування (за видами і категоріями, включаючи дитяче харчування), товари особистої гігієни (включаючи памперси для дітей та дорослих), побутова хімія, товари побутового вжитку, корми для тварин, одяг, взуття, побутова техніка тощо. В подальшому було додано нові вкладки з даними, наприклад, потреби кожного окремого колективного центру тощо. Дані на постійній основі оновлюються визначеними координаторами в громадах, періодично здійснюється «обнулення» таблиці для підтримки актуальності наведених в ній даних. Зважаючи на актуальність цієї інформації та її важливість для міжнародних гуманітарних організацій, було досягнуто домовленості про обмін цією інформацією: міжнародні організації отримали онлайн-доступ до таблиці, можливість в разі потреби додавати нові види потреб. Наприклад, якщо організація має ресурс у вигляді 10000 матраців, в таблицю відповідно вноситься нова позиція «Матраци», і кожна громада заповнює потребу по цій позиції. Така форма онлайн збору оперативної інформації про потреби дозволила не тільки вести оперативний моніторинг цих потреб, а й забезпечити більш ефективний та рівний розподіл гуманітарної допомоги між всіма громадами області.

в) Система обліку гуманітарної допомоги HumanHelps:

- ▶ Розроблена на основі захищеного Oracle cloud, що дає можливість досягти оптимального поєднання уніфікації та індивідуальних налаштувань для кожного окремого регіону.
- ▶ Впроваджена в Вінницькій, Сумській, Луганській та Херсонській областях, можливе впровадження по всій території України.
- ▶ Модулі:
 - Складський облік (регіональні склади, локальні склади, МКП, заклади).
 - Облік потреб та їх задоволення.
 - Внутрішній документообіг.
 - Моніторинг видачі допомоги кінцевим бенефіціарам (в т.ч. з встановленням періодичності видачі того чи іншого виду допомоги, структуруванням отримувачів за соціальним статусом тощо). В базі наразі зафіксовано понад 800 000 видач.
 - Перевірка отримувачів грошової допомоги на потенційне дублювання за встановленими критеріями.
- ▶ Можливість оперативного додавання нових модулів на вимогу користувачів.



Джерело: Скріншот одного з модулів системи обліку гуманітарної допомоги HumanHelps – облік очікуваних надходжень



Джерело: Скріншот одного з модулів системи обліку гуманітарної допомоги HumanHelps – журнал видачі індивідуальних наборів з аналізом отримувачів по категоріях.

г) Безпосереднє опитування ВПО – приклад Хмельницької міської територіальної громади Вінницької області

Дослідження було проведено протягом жовтня-листопада 2022 року громадською організацією «Право» в Хмельницькій територіальній громаді Вінницької області в межах проєкту «Якісні послуги для внутрішньо переміщених осіб громади». Дослідження стало першим кроком в процесі створення Програми інтеграції внутрішньо переміщених осіб в життя громади – першого документу такого роду в області. На той момент в Хмельницькій громаді проживало понад 7 200 ВПО, що при звичайному населенні громади біля 44 000 осіб складало 16,3%. Дослідження проводилось на всій території громади (включаючи сільські населені пункти) за допомогою мобільних пристроїв.

Дослідження дало можливість визначити ключову інформацію за такими блоками:

- ▶ проблеми та потреба в допомозі;
- ▶ обставини вимушеного переїзду до Хмельницької громади та плани на подальше перебування;
- ▶ питання реєстрації, отримання виплат для ВПО, відновлення документів;
- ▶ гуманітарні потреби та умови проживання;
- ▶ питання працевлаштування;
- ▶ фінансові аспекти;
- ▶ медична допомога;
- ▶ інтеграція в громаду;
- ▶ діти – ВПО;
- ▶ війна: воєнні злочини, пошкоджене майно, пошук зниклих та мобілізація;
- ▶ запит на отримання консультацій та юридичну допомогу.

Результати дослідження лягли в основу розробки Програми інтеграції внутрішньо переміщених осіб в життя громади та Плану заходів, який є складовою частиною цієї Програми і відображає конкретні заходи, спрямовані не тільки на задоволення потреб ВПО (чим, на жаль, часто обмежуються українські ОМС в розробці програмних і стратегічних документів для ВПО), а й на подальшу інтеграцію ВПО в життя громади. З використовуваною анкетною та результатами дослідження можна ознайомитись в додатках, і цей досвід може стати в нагоді громадам, що приймають ВПО та які хочуть детально дослідити актуальну ситуацію. Ця інформація буде дуже корисною при розробці планів оптимізації в громаді, адже дозволить не тільки врахувати потреби ВПО, а й більш якісно спрогнозувати ситуацію на майбутній період.

д) Програма інтеграції ВПО в життя громади – приклад Хмельницької міської територіальної громади Вінницької області

Як вже зазначалось вище, в Хмельницькій територіальній громаді на основі проведеного соціологічного опитування було розроблено Програму інтеграції внутрішньо переміщених осіб в життя громади.

Програма являє собою секторальний документ стратегічного планування, який містить три типових розділи: аналіз ситуації (зокрема, результати дослідження) – очікуваний стан – конкретний план заходів для досягнення очікуваного стану.

План інтеграції було розроблено на 2023 рік, затверджено рішенням сесії Хмельницької міської територіальної громади, а план заходів передбачає як заходи, які можливо провести без витрат з бюджету громади (в т.ч. – за рахунок підтримки гуманітарних організацій та міжнародних фондів), так і заходи, на які планується витратити кошти місцевого бюджету громади (з документом можна ознайомитись за покликанням <https://cutt.ly/cwah5PEH>).

3) Демографічний прогноз

Завдяки детально проведеному прогнозуванню ми повинні отримати інформацію про те, якими будуть кількість та структура жителів громади протягом кількох наступних років.

Результати демографічного прогнозу є ключовими для подальшого формування плану заходів, оскільки саме демографічний прогноз буде визначати рівень попиту на ті чи інші послуги в майбутньому. Звісно, потрібно розрізняти два аспекти питання надання послуг. З одного боку, це організація надання цих послуг, а з іншого – потрібна для цього інфраструктура. Саме тут (зважаючи на серйозні міграційні зміни) є перспектива отримання серйозних позитивних зрушень внаслідок заходів з оптимізації, особливо в порівнянні з практикою, яка існувала в громадах раніше.

Найбільш очевидним способом проведення демографічного прогнозу є отримання інформації про:

- а) кількість ВПО, що на даний час проживають на території громади, чи планують вони (і коли) виїхати з громади;
- б) кількість ВПО, що виїхали з нашої громади, чи планують вони (і коли) повернутись;
- в) фактори, від яких залежать рішення щодо попередніх запитань (наприклад, очікувані терміни відбудови пошкодженого житла тощо).

Можна також спробувати опрацювати статистичні прогнози, прикладом чого є досвід Менської міської територіальної громади Чернігівської області, розміщений нижче.

Практичні приклади:

Прогнозування кількості мешканців Менської громади, опрацьоване під час розробки «Плану відновлення та розвитку Менської міської територіальної громади Чернігівської області», – документу, який було офіційно ухвалено рішенням 33 сесії Менської міської ради 8 скликання 28.04.2023 року (<https://mena.cg.gov.ua/docs/18717/2023/04/2282571.pdf>). Цей досвід є цікавим з огляду на ситуацію, що Менська міська рада Чернігівської області на початку повномасштабного вторгнення була тимчасово окупованою (і в ній відбувався процес виїзду місцевих мешканців до інших регіонів України та закордон), а після деокупації – одночасно відбулись процеси часткового повернення місцевих мешканців з місць тимчасового перебування, а також процес переїзду до громади вимушених переселенців з інших, більш небезпечних регіонів України.

Під час розробки Плану було проведено аналіз даних як по кількості мешканців, що виїхали з громади, так і по кількості ВПО, що переїхали до громади. Зокрема, кількість ВПО в громаді становила: на 01.01.2021 року – 189 осіб, на 01.01.2022 року – 3 948 осіб і на 01.01.2023 року – 3 554 особи.

Було проведено також і демографічний прогноз щодо повернення мешканців громади, які були змушені виїхати під час повномасштабного вторгнення.

Прогнозування відбувалось за принципом Експрес-прогнозування чисельності населення Менської громади і було проведено з використанням підходу через вибірку осередків компактного проживання.

Крок 1: ідентифіковано 10 осередків проживання населення, у яких забезпечується достовірний підрахунок мешканців до 24.02.2022 («Д») та станом на момент прогнозування /на сьогодні («С») у межах території проживання.

Крок 2: проведено підрахунок мешканців по кожному з осередків проживання (дані громади):

	Село Дягова		Село Волосківці		Село Синявка		Село Садове		Село Величківка		Село Киселівка		Село Покровське		Село Стольне		Село Городище		СМТ Макошино		Всього	
	Д	С	Д	С	Д	С	Д	С	Д	С	Д	С	Д	С	Д	С	Д	С	Д	С	Д	С
Ч 0-6	17	16	14	16	16	18	5	5	13	11	16	15	11	13	31	30	11	10	54	50	188	184
Ж 0-6	12	13	12	18	7	7	6	6	12	11	20	17	14	17	29	33	5	5	45	40	162	167
Ч 7-17	40	40	46	48	31	32	17	15	29	28	51	47	37	37	71	78	24	24	109	117	455	466
Ж 7-17	47	46	36	41	28	28	13	13	29	27	42	41	42	42	66	66	21	22	124	128	448	454
Ч 18-65	210	165	170	164	166	168	101	100	201	184	207	171	184	177	447	452	148	147	684	679	2518	2407
Ж 18-65	223	220	182	178	151	157	79	77	217	197	207	204	192	186	423	433	156	155	725	695	2555	2502
Ч 65+	47	52	34	45	45	46	16	11	26	23	50	50	62	54	87	68	49	47	133	131	549	527
Ж 65+	100	108	110	96	161	161	47	45	66	61	131	127	142	123	187	159	98	92	207	214	1249	1186

Джерело: Менська міська рада та власні напрацювання розробників «Плану відновлення та розвитку Менської міської територіальної громади Чернігівської області»

Крок 3: розраховано середні коефіцієнти втрати населення окремо по кожній категорії населення (було визначено 8 категорій населення в залежності від віку і статі):

	Всього До 24.02.2022	Всього На момент прогнозування	Коефіцієнт втрати До 24.02.2022/ на момент прогнозування
ч 0-6	188	184	0,98
ж 0-6	162	167	1,03
ч 7-17	455	466	1,02
ж 7-17	448	454	1,01
ч 18-65	2518	2407	0,96
ж 18-65	2555	2502	0,98
ч 65+	549	527	0,96
ж 65+	1249	1186	0,95

Джерело: Менська міська рада та власні напрацювання розробників «Плану відновлення та розвитку Менської міської територіальної громади Чернігівської області»

Крок 4: чисельність категорій населення громади станом на 01.01.2023 помножено на відповідні розрахункові коефіцієнти:

	Населення Менської громади станом на 01.01.2023	Прогнозована кількість населення Менської громади з урахуванням коефіцієнтів втрати без урахування повернення мешканців, які виїхали з громади (горизонт прогнозування 1,5 роки)
ч 0-6	609	596
ж 0-6	723	745,3
ч 7-17	1342	1374
ж 7-17	1706	1729
ч 18-65	7412	7085
ж 18-65	9017	8830
ч 65+	2043	1961
ж 65+	2497	2371

Джерело: Менська міська рада та власні напрацювання розробників «Плану відновлення та розвитку Менської міської територіальної громади Чернігівської області»

Відтак прогнозована кількість населення з урахуванням коефіцієнтів втрати (без урахування повернення мешканців, що виїхали з громади) з горизонтом прогнозування 1,5 роки становить 24 692 особи станом на кінець 2024 року.

Наразі за межами Менської громади перебувають 169 її мешканців, які виїхали з громади – вимушених переселенців. Коефіцієнт їх повернення (згідно опитування жителів,

які виїхали з громади) становить 0,77. Прогнозована кількість мешканців, що повернуться до громади, з урахуванням коефіцієнту повернення становить 130 осіб.

Отже, прогнозована кількість населення Менської міської територіальної громади на кінець 2024 року, за умови збереження існуючих зовнішніх умов, може скласти 24 822 особи.

Цікавим в даному випадку є не лише сам метод демографічного прогнозування, а й досвід опитування мешканців громади, що виїхали за її межі. Це опитування було проведено працівниками ОМС, старостами шляхом телефонного опитування тих мешканців, що були змушені виїхати з громади. Отримані таким чином дані є достатньо репрезентативними і були враховані при прогнозуванні кількості мешканців, що повернуться до громади з місць тимчасового проживання.

4) Інформація про наявну інфраструктуру

Тип інформації	Джерело інформації	Коментар
Реєстр наявного комунального майна	Інформація профільних структурних підрозділів	В першу чергу до уваги беруться комунальні об'єкти, на базі яких надаються базові публічні послуги для жителів на території всієї громади.
Огляд (та аналіз) пошкодженого та зруйнованого майна	Реєстр пошкодженого та знищеного майна (https://diia.gov.ua/services/poshkodzhene-majno)	Реєстр дає можливість провести аналіз пошкоджених об'єктів комунального майна та житлових будинків. Оцінка пошкоджень здійснюється спеціально створеною ОМС комісією.
Фактичний огляд	Фізичний огляд об'єктів – створення реєстру об'єктів, які наразі вільні або недовантажені і їх можливо використати для тих чи інших додаткових завдань	Інформацію можна використати як для розміщення ВПО, так і виявлення безхазяйного нерухомого майна, які необхідно у встановленому порядку спочатку поставити на облік, а в подальшому - передати у власність територіальної громади. Практичний приклад процедури на прикладі Петропавлівської селищної ради (http://surl.li/qminq).
Реєстр замінованих територій	Державна служба України з надзвичайних ситуацій ДСНС (https://dsns.gov.ua/)	Інформація важлива для визначення перспектив можливості використання тих чи інших територій та об'єктів в громаді.

Додатково інформація про пошкоджене майно може бути отримана зі Звіту про прямі збитки інфраструктури від руйнувань внаслідок військової агресії Росії проти України за рік від початку повномасштабного вторгнення (<https://cutt.ly/Zwsc7c0Y>). Звіт охоплює період з 24 лютого 2022 року по 24 лютого 2023 року. Оцінка прямих фізичних пошкоджень здійснена в межах Національної ради з відновлення України від наслідків війни аналітичною командою Київської Школи Економіки (КШЕ) спільно з Міністерством розвитку громад і територій України, Міністерством інфраструктури України, Міністерством охорони здоров'я України, за координації Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України та у співпраці з іншими профільними міністерствами та Національним банком.

Дані про доступність будівель для осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення (покликання на нормативну базу можна отримати за посиланням <https://cutt.ly/Rwsc5SQn>).

Як практичний досвід в сфері аналізу умов фізичної доступності об'єктів комунальної інфраструктури можна розглянути звіт «Інформація про стан доступності об'єктів для осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення по П'ятихатській територіальній громаді станом на 2022 рік» (<https://cutt.ly/Lwsc6eP7>).

5) Актуальний стан надання публічних послуг

Вид інформації	Джерело інформації	Коментар
Оцінка жителів	Анкети, інтерв'ю, зустрічі, результати аналізу скарг та звернень жителів	Можливе використання як найпростіших інструментів збору інформації (паперові анкети, книги скарг та пропозицій тощо), так і використання сучасних цифрових програм для оцінки тих чи інших послуг (кнопки з оцінюванням якості безпосередньо на робочому місці, електронні опитування, анкетування онлайн тощо). У вільному доступі можна знайти багато прикладів проведення таких опитувань.
Власна оцінка громади на підставі наявних документів і досвіду	Звіт з проведеного аналізу	Громада використовує наявні власні документи щодо кількості і якості тих чи інших послуг, наявності скарг тощо. На жаль, зазвичай оцінка, яка проводиться самими працівниками органу місцевого самоврядування, носить більш статистичний характер і не відображає в повній мірі думки жителів.
Оцінка зовнішніми експертами	Звіт з проведеного аналізу	Аналіз, проведений залученими профільними спеціалістами. Зазвичай дає більш детальний, структурований та об'єктивний результат оцінювання, але вимагає використання додаткових коштів на його проведення.

Джерело: Власне опрацювання

Практичні приклади:

- ▶ Елементи формуляра, що використовувався в «дослідженні умов життя та якості надання публічних послуг в об'єднаних територіальних громадах», – формуляр Фонду розвитку місцевої демократії ім. Єжи Регульського, що використовувався в межах розробки стратегій територіальних громад – частина питань стосується оцінки якості надання окремих публічних послуг, що надаються громадою. Зокрема, адміністративних послуг (питання 15-17), комунальних послуг (питання 21), освіти та наявних пропозицій для дітей та молоді (питання 25), соціальної допомоги та сфери охорони здоров'я (питання 27) та пропозиції в сферах культури та рекреації (питання 29)⁹.
- ▶ В ЦНАП постійно проводиться національний моніторинг оцінки якості надання послуг, результати якого відображають всі аспекти діяльності – від фізичних умов в приміщенні, до якості роботи адміністраторів. Існує відповідна методологія оцінювання з визначеними критеріями (<https://cutt.ly/zwhn0zCl>).
- ▶ Як приклад оцінки актуального стану надання публічних послуг можна розглянути приклад Міністерства цифрової трансформації, яке спільно з Фондом Східна Європа та Делойт в 2023 році запустили методіку визначення Індексу цифрової трансформації громад України. Це допоможе визначити рівень цифрових послуг і стан діджитал-інфраструктури в територіальних громадах України, а також дозволить виокремити пріоритетні напрями цифрового розвитку й системного впровадження інструментів е-урядування, е-комерції тощо. Індекс цифрової трансформації громад України – розрахункове значення, що визначається як результат цифрової трансформації територіальних громад і характеризує динаміку його розвитку за заздалегідь визначеними параметрами. Над методологією працювала команда Міністерства цифрової трансформації України за підтримки швейцарсько-української Програми EGAP, що виконується Фондом Східна Європа. Експертну підтримку та методологічний супровід концепції Індексу цифрової трансформації громад України забезпечила компанія «Делойт» (<https://cutt.ly/7wsc5zbG>).
- ▶ З 2019 року Фондом міжнародної солідарності в Україні здійснюється впровадження елементів системи управління якістю CAF (Common Assessment Framework, CAF) на рівні надання соціальних послуг у територіальних громадах (<https://cutt.ly/qwsvt2EP>).
- ▶ Протягом 2019 року об'єднані територіальні громади з Вінницької, Черкаської та Житомирської областей проводили самооцінку спроможності щодо надання соціальних послуг в межах проєкту «Підтримка процесу децентралізації: розвиток компетенцій об'єднаних територіальних громад у сфері надання соціальних послуг». Проведення самооцінки допомагає у визначенні як сильних сторін, так сфер для вдосконалення, що знадобиться в подальшій проєктній роботі у плануванні заходів і проєктів для вдосконалення системи надання соціальних послуг у громаді. Проєкт фінансувався програмою польського співробітництва з розвитку Міністерства закордонних справ Республіки Польща та за підтримки Посольства Сполучених Штатів Америки в Україні (<https://cutt.ly/mwsvyhp3>).

⁹ Зразок формуляра становить Додаток №3 Посібника Партисипативне стратегічне планування в органах місцевого самоврядування. Посібник для об'єднаних територіальних громад", Мірослав Ольчак, вид. Фонд Розвитку Місцевої Демократії, Варшава 2017 (<https://cutt.ly/Wwki34fs>).

- ▶ На запровадження системи внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту у виконавчих органах місцевої ради був спрямований проєкт «Внутрішній контроль та аудит – як основа підвищення ефективності місцевих бюджетів у 4-х регіонів України», який реалізували ГО «Фонд розвитку міста Миколаєва» спільно з ЛОГО «Громадська ініціатива Луганщини» (м. Северодонецьк Луганська область) за підтримки Уряду Великої Британії та в межах діяльності «Мережі ресурсних центрів із розвитку місцевої демократії» (<https://cutt.ly/KwsvyMJH>).

б) Попит на послуги – актуальний та очікуваний стан

Попит на ту чи іншу публічну послугу, тобто очікуваний рівень запиту, виникатиме з:

- кількості та структури жителів протягом наступних років, отриманий в результаті проведеного демографічного прогнозування;
- очікувань жителів, що стосуються тих чи інших послуг, що надаються громадою.

Те, наскільки зміниться загальна кількість жителів та її структура, стане основою для більшості змін в сфері надання публічних послуг в громаді (наприклад, зміна кількості дітей шкільного віку в громаді безпосередньо вплине на освіту – кількість шкільних об'єктів та кабінетів в них, кількість педагогічних та технічних працівників, систему підвезення учнів тощо, а кількість осіб похилого віку вплине на систему соціальної допомоги – на кількість працівників, кількість наданих послуг, візитів за місцем проживання, необхідність створення нових стаціонарних відділень тощо).

Звісно, як постійні, так і нові жителі громади можуть мати (і переважним чином мають) пропозиції щодо отримання послуг, що надаються відповідним органом місцевого самоврядування та в межах наявних організаційних, кадрових та фінансових обмежень, і такі пропозиції потрібно збирати, аналізувати і впроваджувати відповідні послуги. Форм та можливостей для отримання пропозицій від жителів є багато – це і безпосередні зустрічі, прийом жителів працівниками громади, офіційні скарги чи пропозиції, організовані заходи щодо вивчення думки жителів тощо.

7) Визначення «розривів» між наявними засобами та актуальним рівнем надання публічних послуг, а також – в порівнянні з потребами в цій сфері як зараз так, і в майбутньому

Як вже згадувалось вище, це завдання полягає у визначенні потреб в сфері надання публічних послуг та технічної і суспільної інфраструктури, тобто – визначення різниці між фактичним станом та очікуваним.

Якщо це завдання виконується вперше, однозначно рекомендується скористатись досвідом та знаннями зовнішніх експертів. Для цього потрібно перевірити наявність національних і міжнародних програм, що пропонують таку допомогу.

При оформленні наступних аналізів, особливо за наявності кваліфікованих кадрів, можливим є самостійне проведення процесу.

5. РОЗРОБКА ПЛАНУ ОПТИМІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ ТА ІНФРАСТРУКТУРИ

Як було представлено у вступі до попереднього розділу цього посібника, що був присвячений аналізу існуючої ситуації в громаді, наступним, ключовим етапом роботи є розробка плану оптимізації. План оптимізації повинен базуватись на результатах проведеного аналізу – в першу чергу, демографічного прогнозу та визначеному «розриву» між наявними засобами та існуючим рівнем надання публічних послуг і потребами в цій сфері в майбутньому.

Беручи до уваги існуючі умови територіальних громад в Україні, такі як:

- обмежені кадрові та часові можливості – існує багато завдань, які потрібно реалізовувати одночасно, причому загальний обсяг цих завдань часто значно перевищує об'єм завдань, що існував раніше (до початку повномасштабного вторгнення);
- дефіцит компетенції працівників громад в оформленні таких аналізів та планів;
- потенційні труднощі в пошуку зовнішніх експертів (їх доступність), а передусім – ризик відсутності у залучених експертів достатнього рівня знань та досвіду в опрацюванні планів оптимізації,

в конкретній громаді **пропонується сконцентруватись не на всіх, а лише на окремих елементах сфери надання публічних послуг та комунального майна.**

Тут можливим є використання таких критеріїв вибору сфер для оптимізації:

- збільшений рівень надання окремих видів послуг через збільшення кількості жителів (наприклад, це може бути сфера охорони здоров'я, соціальна допомога, адміністративні послуги чи освіта);
- збільшене використання окремих об'ємів інфраструктури громади через збільшення кількості жителів (наприклад, житловий фонд, інфраструктура водопостачання та водовідведення, вивіз сміття, інфраструктура соціальної сфери та охорони здоров'я, шкільні об'єкти чи публічний транспорт);
- рівень та кількість об'єктів комунального майна, що зазнали пошкоджень чи руйнувань – якщо існує потреба відбудовувати чи ремонтувати такі об'єкти, то це треба робити максимально ефективно (наприклад, відбудовувати тільки об'єкти оптимальної мережі шкіл, садочків чи будинків культури);
- рівень видатків, що витрачаються на забезпечення тих чи інших послуг з бюджету громади – потрібно в першу чергу планувати заходи з оптимізації тих сфер, де видатки є найбільшими, адже це може сформувати найбільшу економію; в існуючій ситуації для більшості громад цією сферою є сфера освіти.

Можливим є формування плану оптимізації лише для однієї, ключової для громади сфери, а по мірі формування досвіду – продовження цієї діяльності і в інших сферах.

5.1. ЕЛЕМЕНТИ ПЛАНУ ОПТИМІЗАЦІЇ

Повноцінний загальний план оптимізації повинен складатись з міні-планів, кожен з яких опрацьовується для кожного окремого виду послуг та/або інфраструктури, які були визначені в ході попереднього аналізу як першочергові для оптимізації. Але якщо такої можливості немає, то для початку рекомендується опрацювати план оптимізації хоча б для однієї, найважливішої сфери. В цьому посібнику найбільш детально описано оптимізацію напрямку освіти, оскільки в більшості територіальних громад України саме освіта складає найбільшу частку видатків місцевого бюджету.

Щодо самого **змісту плану оптимізації**, причому як окремих сфер надання публічних послуг, так і/або інфраструктури – то він може включати в себе різні розділи та мати різну форму, але повинен мати логічну, прозору і послідовну структуру. Ця структура може включати в себе:

1) Головну ціль.

2) Операційні, більш детальні цілі.

3) Проекти, які включають питання:

- ціль їхньої реалізації;
- структурні підрозділи та установи/заклади, відповідальні за їх реалізацію;
- структури, залучені до реалізації завдання;
- опис бенефіціарів (для кого саме це завдання реалізується, хто скористається його результатами);
- окремі завдання, з яких складається проєкт;
- показники продукту для кожного завдання (кількісні показники);
- показники результату (якісні показники);
- заплановані результати для кожного завдання;
- терміни виконання окремих завдань;
- очікувані джерела фінансування.

Зразок типового формуляру проєкту з поясненнями щодо його окремих пунктів розміщено в Додатку 1.

4) Система реалізації плану, що включає в себе:

- організацію реалізації плану, тобто – чіткі вказівки хто саме буде контролювати весь комплекс заходів з поділом обов'язків та сферою відповідальності цих осіб;
- процедуру моніторингу реалізації плану, тобто – відслідковування досягнення показників продукту;
- спосіб оцінювання плану, тобто досягнення показників результату;
- спосіб та терміни впровадження коректування та/або актуалізації плану.

Більш детально інформація щодо цього буде розміщено в підпункті 5.3. Методи розробки та реалізації плану оптимізації.

5) Форми участі жителів протягом всього процесу, що включає в себе:

- інформування жителів;
- отримання інформації від жителів;
- консультування;
- спільне прийняття рішень.

Більш детально інформація про це буде розміщено в розділі 7, що присвячено питанням участі жителів в процесі підготовки, ухвалення та реалізації рішень.

На наступних сторінках буде розміщено пропозиції, що стосуються розробки планів оптимізації для окремих сфер публічних послуг та комунального майна територіальних громад.

1) Програма надання адміністративних послуг

Адміністративні послуги – це послуги, пов’язані з провадженням адміністративної діяльності, включаючи реєстрація даних, видача документів, видача дозволів та ліцензій. Традиційним місцем надання таких послуг є адміністрація громади, а протягом останніх років – окремий підрозділ з надання адміністративних послуг, тобто Центр надання адміністративних послуг (ЦНАП), через який і відбувається прийом звернень громадян та видача їм відповідно опрацьованих документів чи рішень.

Діяльність ЦНАП регламентована низкою нормативних документів, зокрема Законом України «Про адміністративні послуги» (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/249-2021-%D0%BF#Text>), а перелік послуг, що надаються – Розпорядженням КМУ №523-р «Деякі питання надання адміністративних послуг через центри надання адміністративних послуг» (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-%D1%80#Text>).

Слід зазначити, що **до кінця 2023 року всі територіальні громади України повинні створити ЦНАП на своїй території** (в тому числі громади з кількістю мешканців до 10 тис., за умови отримання державної підтримки). На жаль, повномасштабне вторгнення Російської Федерації та необхідність перенаправлення коштів на потреби оборони призвели до відсутності державної субвенції на розвиток мережі ЦНАП в 2022 та 2023 році, але в той же час в межах оголошених Міністерством інфраструктури конкурсів, про які йшлося в розділі 2 цього посібника, було визначено пріоритети щодо створення та облаштування ЦНАП, що дало можливість громадам залучити фінансові ресурси Європейського інвестиційного банку на створення нових або розвиток діючих ЦНАП.

В той же час, навіть наявність ЦНАП в кожній громаді сьогодні вже є недостатньою для ефективного та повсюдного надання адміністративних послуг по всій території громади. Наразі мова йде про розвиток мережі надання адміністративних послуг по всій території громади, у всіх населених пунктах і максимально наближено до жителів, що проживають в кожному населеному пункті. З цією метою до мережі надання адміністративних послуг в громаді можуть включатись територіальні підрозділи ЦНАП (такий досвід часто використовується в великих містах, коли є необхідність створення кількох місць надання адміністративних послуг в межах одного населеного пункту), а також – створення віддалених робочих місць (ВРМ), які можуть розташовуватись або в центрах старостинських округів, або в найбільших населених пунктах громади, тобто – там, де є великий попит на ті чи інші послуги. Досить широко впроваджується також і досвід використання мобільних ЦНАП (наприклад, на базі мікроавтобусу, який може виїхати в те чи інше село для надання послуг

на місці) або мобільна валіза ЦНАП, з якою адміністратор ЦНАП може виїхати безпосередньо за місцем проживання особи для надання послуг на місці.

Наступним кроком в розвитку ЦНАП є створення на їх базі Дія Центрів, в яких запроваджено дані державні стандарти щодо якості надання послуг – зручно, швидко, просто та по-людськи гуманно (детально про Дія Центр: <https://center.diia.gov.ua/centr-diia>).

Визначення формату роботи ЦНАП, формування мережі територіальних підрозділів та віддалених робочих місць ЦНАП, закупівля чи отримання від міжнародних донорів мобільного ЦНАП або мобільної валізи ЦНАП, закупівля нової техніки (наприклад, станцій для видачі внутрішніх і закордонних паспортів, автомобільних техпаспортів та посвідчень водія) – це важливий аспект діяльності органу місцевого самоврядування. Якісна мережа – запорука задоволеності від отримання адміністративних послуг жителями, а отже – підтримки діяльності місцевої влади. Тому і в сфері надання адміністративних послуг часто виникає потреба в впровадженні програм оптимізації.

За потреби можна вивчити досвід інституційного створення ЦНАП в межах Програми «U-LEAD з Європою». Основну частину матеріалів складають методичні напрацювання та зразки документів підготовлені експертами Програми «U-LEAD з Європою» (напрямок покращення якості надання адміністративних послуг населенню) (<https://cutt.ly/wwwsbPFzA>).

Окремо варто зазначити, що діяльність Міністерства цифрової трансформації України спрямована на те, щоб до 2024 року увесь спектр публічних послуг був доступний як громадянам, так і бізнесу в онлайн-форматі. Повномасштабне вторгнення дещо сповільнило ці плани (передусім протягом перших місяців війни, коли відбувався процес відключення реєстрів та обмеження до послуг онлайн з метою захисту даних), але активна робота в цьому напрямку триває. Так, станом на середину 2023 року на порталі державних послуг «Дія» вже доступно понад 100 видів послуг онлайн, і це число постійно збільшується. Наприклад, протягом липня було запроваджено нові послуги в сфері будівництва та послуги з усиновлення дитини. В той же час, збільшується і кількість послуг, що доступні в мобільному застосунку «Дія». Кількість таких електронних сервісів в застосунку станом на липень 2023 року досягла 25 позицій. Кількість користувачів застосунку «Дія» вже перевищила 18 мільйонів осіб, що є яскравим свідченням високого рівня зацікавленості українців до отримання послуг в онлайн-форматі.

Окремим напрямком можливої оптимізації становить надання е-послуг через ЦНАП. У ЦНАП ці послуги також можуть бути доступними не через адміністратора, а їх можна отримати в електронному форматі через використання вільних місць для самообслуговування.

Однак, не всі ці послуги нині є доступні фізично у ЦНАП для «нецифровізованих» громадян. Тому, щоб мінімізувати «цифрову нерівність» дуже доречним є запровадження концепції адміністратора як «цифрового посередника». Суть цієї концепції полягає у тому, що громадяни, які не мають змоги отримувати послуги електронно в силу різних причин (відсутність засобів е-ідентифікації, смартфонів чи комп'ютерів, інтернету, довіри, знань, вмінь і навичок тощо) можуть отримати ці ж послуги, звернувшись до адміністратора ЦНАП. А це означає, що для адміністраторів ЦНАП мають бути розроблені необхідні ІТ-рішення. Враховуючи те, що і на старосту чи іншого посадовця у старостинському окрузі можуть бути покладені повноваження адміністратора ЦНАП, реалізація концепції адміністратора як «цифрового посередника» також може суттєво сприяти доступності послуг у сільській місцевості.

Вже є приклади послуг, які доступні як електронно, так і фізично у ЦНАП, завдяки розробленому ІТ-інструментарію. Наприклад, комплексна послуга «єМалятко», інформаційне повідомлення про пошкоджене та знищене нерухоме майно внаслідок бойових дій. Тобто, е-послуги, які створюються,

мають також бути фізично доступні через ЦНАП, задля мінімізації «цифрової нерівності» серед громадян¹⁰.

Вплив на ефективні зміни в цій сфері мають такі чинники:

- рівень актуального попиту на послуги;
- рівень очікуваного попиту на послуги (передусім залежить від демографічної ситуації в громаді);
- оцінка жителів щодо отриманих послуг та їх очікування щодо покращення існуючих послуг чи запровадження нових послуг, в тому числі – які можна отримати в цифровому форматі;
- законодавчо-правова база, які визначає перелік визначених послуг для громад (наприклад, відповідність вимогам постанови КМУ №523Р), та вимоги до відповідності різним стандартам (наприклад, отримання статусу «Дія.Центр»).

Пропоновані елементи плану, що стосуються оптимізації адміністративних публічних послуг, є такими¹¹:

1. Впровадження нових видів послуг, які раніше не надавались в громаді (наприклад, останнім часом набирають все більшого попиту послуги з отримання внутрішнього та закордонного паспортів, видачі посвідчення водія та технічного паспорту, перереєстрація вживаного транспорту безпосередньо в громадах, запровадження комплексних послуг для ветеранів тощо).
2. Організаційна зміна в адміністрації громади, яка повинна відображати зміни в обсягах функцій і обов'язків. Наприклад, створення нових відділів з питань цифрового розвитку тощо. Деякі громади у відповідь на велику кількість ВПО створили окремі відділи з питань вимушених переселенців.
3. Зміна процедур, запровадження нових, в тому числі під час внутрішньої комунікації.
4. Працевлаштування або перекваліфікація працівників громади, з чітким визначенням того, який досвід і кваліфікація потрібні для кожної окремої посади.
5. Програма навчань та тренінгів для працівників громади.
6. За потреби – відбудова чи розширення адміністративних приміщень громади.
7. Забезпечення необхідною технікою та програмним забезпеченням.
8. Пошук можливих джерел підтримки в сферах фінансів, знань та досвіду.
9. План – терміни, кошти, виконавці.

Якщо йдеться про організацію функціонування місцевої адміністрації громади, то в результаті проведеної протягом останніх років адміністративно-територіальної реформи базового рівня громад, в абсолютній більшості з них ми можемо побачити головне адміністративне приміщення в адміністративному центрі громади та невеликі адміністративні приміщенні, переважно в колишніх

¹⁰ Роман Матвійчук, експерт проєкту PROSTO «Підтримка доступності послуг в Україні» (<https://decentralization.gov.ua/news/15452>).

¹¹ Ці елементи можуть становити частину розділу 3, тобто – проєктів, запланованих до реалізації, про які йшлося в пропонованій структурі плану оптимізації на початку цього розділу. Ця примітка стосується також і до планів оптимізації, які буде описано на наступних сторінках для кожної окремої сфери.

адміністративних центрах, що увійшли до складу нової територіальної громади, які наразі отримали статус старостинських округів. Така схема достатньо популярна і позитивно оцінюється жителями, оскільки так забезпечується більш зручний доступ до розташованого поруч адміністративного центру – старостинського округу, де можна вирішити досить багато питань. Для самої ж громади це звісно, означає додаткові витрати на забезпечення діяльності цих старостинських округів та працюючих в них старост і інших працівників – особливо в громадах, де кількість старостинських округів є великою. Наприклад, Лебединська міська територіальна громада в Сумській області складається з 125 населених пунктів, в яких утворено 22 старостинських округи. За результатами дослідження «Аналіз практики застосування законодавства щодо інституту старост», що було проведено в 2022 році Швейцарсько-українським проектом «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO, в Україні сформовано майже 7,5 тисяч старостинських округів, найбільша кількість – у Вінницькій області (507), найменша – в Луганській області (118). В той же час, із 1428 територіальних громад, щодо яких надано інформацію про утворення старостинських округів, взагалі не створено таких округів у 36 територіальних громадах, що становить 9,5%. Найбільший відсоток територіальних громад де не створені старостинські округи, зафіксовано у Луганській області - 34,6%, Рівненській - 23,4%, Одеській області - 22% (<https://cutt.ly/awsQfmJZ>).

З метою оптимізації варто розглянути питання раціоналізації мережі старостинських округів в громаді. Зокрема, зменшення кількості старостинських округів повинно відбутись в межах виконання вимог Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку інституту старост», прийнятого 14.07.2021 р., в якому визначено, що «Старостинський округ утворюється відповідною сільською, селищною, міською радою у складі одного або декількох населених пунктів (крім адміністративного центру територіальної громади), на території якого (яких) проживає не менше 500 жителів». В той же час, результати вказаного вище дослідження свідчать, що значна частина громад станом на середину 2022 року не привела наявні старостинські округи у відповідність до цієї норми закону – зокрема, частка старостинських округів, в яких проживає менше 500 жителів, складає в Чернігівській області 33,8%, в Сумській області – 11,4%, і лише в Чернівецькій та Закарпатській областях немає старостинських округів з кількістю жителів менше 500 осіб.

Практичні приклади:

- ▶ Практика скорочення старостатів в громадах Чернігівщини (<https://cutt.ly/8wsQnllo>).
- ▶ Про організацію діяльності інституту старост та здійснення ними повноважень під час дії воєнного стану (<https://decentralization.gov.ua/news/16571>).

Іншою можливістю оптимізації є перенесення старостатів з окремих приміщень (звісно, не завжди вони розташовані окремо) до інших об'єктів, які функціонують в цьому населеному пункті на постійній основі (наприклад, заклади освіти чи культури).

В деяких громадах внаслідок бойових дій виникла потреба у відбудові адміністративних приміщень, як і інших об'єктів комунального майна. Необхідність такої відбудови є можливістю для запровадження рішень нової ефективності та якості. З одного боку, при відбудові можна одразу запланувати об'єднання кількох інституцій різного роду діяльності в одному приміщенні, а з іншого – відбудова об'єктів з дотриманням сучасних будівельних та енергетичних стандартів

та використанням сучасних матеріалів дає можливість отримати приміщення, яке генеруватиме значно нижчі поточні видатки на його утримання.

Окремим, але **дуже важливим питанням є сама організаційна структура громади – як її адміністрації, так і структурних підрозділів чи підпорядкованих установ/закладів.** В територіальних громадах в Україні досить часто зустрічаються випадки, коли:

- Працює велика кількість (іноді навіть більше десяти) окремих комунальних підприємств, які були утворені ще до створення нової громади на базі кожної окремої громади, що увійшла до її складу. Займаються вони переважно одним і тим самим – передусім це водопостачанням і вивезенням сміття, кожне на своїй території теперішньої однієї громади.
- Працюють окремі установи/заклади, що займаються тільки одним видом комунальних послуг – наприклад, лише водопостачанням, або лише утриманням доріг, або лише вивезенням сміття.
- Сформовано велику кількість окремих структурних підрозділів адміністрації громади, які мають статус окремої юридичної особи (а отже – окрему бухгалтерію, кадри, керівництво), наприклад: фінанси, архів, ЦНАП тощо.

Вказана вище ситуація часто генерує високі кошти утримання цієї системи та відповідно, додаткові адміністративні видатки на функціонування громади. **Однозначно існує можливість оптимізації структури органів місцевого самоврядування, в першу чергу за рахунок об'єднання окремих комунальних закладів чи об'єднання різних структурних підрозділів громади в один та включення його в апарат громади (без статусу юридичної особи).** Ще одним механізмом оптимізації є створення великого комунального підприємства, яке буде обслуговувати кілька сусідніх громад – що передбачено Законом України від 17 червня 2014 року № 1508-VII «Про співробітництво територіальних громад і Про внесення змін до Закону України "Про співробітництво територіальних громад" щодо упорядкування окремих питань співробітництва територіальних громад», який визначає можливість утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій, спільних об'єктів інфраструктури (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2867-20#Text>, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>).

2) Програми надання освітніх послуг

Як вже зазначалось у першому розділі цього посібника, **для більшості громад найбільшу частину видатків бюджету складають видатки на освіту,** причому часто сума коштів, що виділяється з власних надходжень бюджету громади, навіть перевищує суму отриманої освітньої субвенції з державного бюджету. Загальні видатки на освіту в деяких громадах досягають навіть 70%.

Як свідчать результати дослідження «Пріоритети – 2023. Куди громади спрямують кошти цього року» (автор Ігор Онищук – експерт з питань місцевих бюджетів, шведсько-український Проєкт «Підтримка децентралізації в Україні» (SALAR International, <https://decentralization.gov.ua/news/16263>), в структурі бюджетів громад найбільш вагомим є галузь освіти, на яку в середньому припадає 45,1% всіх видатків місцевих бюджетів, зокрема найбільше складають видатки на загальну середню освіту (понад 55% видатків на освіту) та видатки на дитячі садочки (21% видатків на освіту). І ці показники – середні по країні.

З іншого боку, такі високі видатки на освіту часто не є наслідком забезпечення високого рівня технічного оснащення закладів освіти чи результатом реалізації заходів для підвищення якості освітнього процесу. В більшості випадків це – наслідок неоптимальної або неефективної мережі закладів освіти. В багатьох громадах залишається актуальною проблема так званих «малокомплектних шкіл».

Дослідження 2022 року свідчили, що в Україні всього нараховується більше 1 000 мало-комплектних шкіл, в половині з яких кількість учнів становить менше 30 (Урядовий кур'єр, <https://cutt.ly/6wsOZL9B>). Така ситуація була досить поширеною ще до початку повномасштабного вторгнення, а зараз в окремих випадках проблема стала ще більшою. Наприклад, в 2022/2023 році в Вінницькій області нараховувалось 77 малокомплектних загальноосвітніх шкіл, в тому числі – 3 школи з кількістю учнів до 10, 13 шкіл з кількістю учнів від 11 до 19, 32 школи з кількістю учнів від 20 до 40 і 29 шкіл з кількістю учнів від 41 до 49.

Незважаючи на актуальність проблеми, часто керівництво громад уникає прийняття кардинальних рішень щодо оптимізації мережі закладів освіти шляхом пониження рівня або навіть закриття окремих закладів, оскільки це викликає значний негативний резонанс, передусім з боку працівників закладів освіти і педагогічних працівників. На державному рівні, на жаль, немає чіткого визначення поняття «малокомплектна школа» та вимоги до закриття таких закладів, і тому визначення формату функціонування освітньої мережі в громаді є функцією відповідного органу місцевого самоврядування. Навіть попри те, що постановою КМУ №6 від 14.01.2015 р. «Деякі питання надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам» (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/6-2015-%D0%BF#Text>) визначено, що фінансування закладів загальної середньої освіти за рахунок державної освітньої субвенції не здійснюється для закладів, в яких навчається менше 25 учнів – це не призводить до закриття таких закладів. ОМС громад часто переводять такі заклади в формат філій інших, більших закладів освіти, і таким чином обходять обмеження на використання освітньої субвенції. Але, звісно, вартість навчання одного учня в маленьких або малокомплектних школах значно (іноді в рази) перевищує вартість навчання одного учня у великих школах, а рівень соціалізації учнів та якість освітнього процесу – є гіршими, ніж у великих школах.

В той же час, в Україні триває реформа середньої освіти, яка фактично призведе до необхідності впровадження змін у цій сфері практично в кожній громаді України, а отже, питання оптимізації освітньої мережі та освітніх послуг є вкрай актуальним. Зокрема, Законом України «Про повну загальну середню освіту» (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/463-20#n43>) передбачено зміни щодо:

- переходу на 12-річну модель середньої освіти;
- формування трьох рівнів закладів загальної середньої освіти, а саме: початкових шкіл (початкова освіта, 4 роки навчання), гімназій (базова середня освіта, 5 років навчання) та ліцеїв (профільна середня освіта, 3 роки навчання);
- визначення чітких вимог щодо наповнюваності класів та оснащення закладів та залученого педагогічного персоналу.

Для реалізації цього Закону всі громади повинні розробити плани формування мережі закладів освіти, що забезпечують здобуття повної загальної середньої освіти, з урахуванням вимог цього Закону до ліцеїв, щодо безпечного, інклюзивного та цифрового освітнього простору, демографічних показників розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, спроможності територіальних громад, профілізації старшої профільної школи і необхідності охоплення на відповідній території усіх профілів навчання, визначених законодавством, з метою гарантування і забезпечення права кожного учня на вибір відповідного профілю навчання. З врахуванням пропозицій громад всі обласні ради повинні затвердити власні плани формування «спроможної» мережі закладів освіти, і відбутись це має до 1 вересня 2024 року. Зважаючи на те, що цим же Законом визначено, що «Реорганізація, зміна типу, ліквідація закладу загальної середньої освіти у сільській місцевості допускається лише після громадського обговорення проекту відповідного рішення засновника, який оприлюднюється не менше ніж за один рік до прийняття відповідного рішення», то громади повинні вже мати проекти відповідних планів та виносити їх на громадське обговорення. На жаль, через відсутність офіційних вимог та методичних

рекомендацій щодо формування цих планів, процедури їх погодження та очікування внесення змін в закон щодо скорочення термінів обговорення, фактично далеко не всі громади приступили до повноцінної підготовки документу.

Важливо зупинитись ще на кількох вимогах Закону, які мають безпосередній вплив на **формування «спроможної» мережі закладів освіти** і повинні бути враховані як в планах оптимізації освіти, так і в планах формування мережі закладів освіти.

- 1) **Заклади повної середньої освіти.** Статтею 32 Закону чітко визначено що гімназія та ліцей функціонують як окремі юридичні особи. Допускається виняток, коли за рішенням засновника ліцей може також забезпечувати здобуття базової середньої освіти (гімназія) та, як виняток, здобуття початкової освіти (початкова школа). При цьому початкова школа може функціонувати як окрема юридична особа або як структурний підрозділ гімназії.
- 2) **Об'єднання дошкільної освіти та загальної середньої освіти.** Та ж стаття 32 Закону визначає, що «За рішенням засновника початкова школа, гімназія може включати дошкільний підрозділ, за умови його розміщення в окремій будівлі або відокремленому приміщенні з окремими входом/виходом і територією для вихованців дошкільного підрозділу». Отже, досить популярний в багатьох громадах спосіб оптимізації шляхом надання дошкільної освіти на базі закладу середньої освіти відтепер можливий виключно для початкової школи та гімназії, а ліцей мати дошкільного підрозділу не може.
- 3) **Кількість учнів в класі.** Стаття 12 Закону чітко визначає, що в класі повинно бути не менше 5 учнів та не більше 24 учнів для початкової школи та 30 учнів для гімназії чи ліцею.
- 4) **Об'єднання в навчальному процесі учнів різного віку.** Частина 5 ст. 12 Закону визначає, що «Початкова школа може забезпечувати здобуття початкової освіти дітьми (незалежно від їх кількості) одного або різного віку, які можуть навчатися в одному з'єднаному класі (класі-комплекті) або в різних класах. Гранична наповнюваність таких класів-комплектів становить не менше п'яти та не більше дванадцяти осіб. Формування класів-комплектів в гімназії та ліцеї не допускається.
- 5) **Вимоги до ліцеїв.** Стаття 32 Закону визначає, що ліцей створюється тільки у випадку «функціонування не менше двох класів за трьома профілями навчання на рівні профільної середньої освіти (протягом 10-12 років навчання учнів)». Ця норма вступає в дію з 2027 року. Отже, це означає що в ліцеї має бути мінімум 18 класів (мінімум 6 класів кожного року навчання). Якщо взяти за середню наповнюваність класів 20 учнів (розрахункова наповнюваність класів для обласних бюджетів в 2023 році), то кількість учнів в ліцеї складатиме біля 360 учнів.

Підсумовуючи, можна відмітити що **забезпечення переходу на 12-річну систему освіти та дотримання вимог Закону про повну загальну середню освіту призведе не тільки до необхідності перегляду системи надання середньої освіти в громадах** (в більшості випадків шляхом укрупнення закладів з одночасним пониженням ступеню частини з них), **але і до необхідності впровадження інструментів міжмуніципального співробітництва** для забезпечення функціонування ліцеїв практично у всіх громадах, окрім найбільших міст (переважно обласних центрів). Якщо станом на зараз 60-70% шкіл мають I-III ступінь (1-11 класи), і кожна громада має як мінімум одну школу з III ступенем, то формування хоча б одного ліцею в кожній громаді з дотриманням вимог по кількості класів виглядає фактично неможливим. Це призведе до того, що функціонуватиме один ліцей на кілька сусідніх громад, що є ще однією підставою для розробки вже зараз детальних планів оптимізації освітньої мережі. Крім того, учні з частини громад будуть змушені відвідувати ліцеї, розташовані на території більших громад, а отже – при цих ліцеях необхідно буде забезпечити наявність гуртожитків для проживання частини таких учнів, що теж потрібно враховувати вже на етапі планування.

Зокрема, про це йдеться і в матеріалі «Реорганізація освітньої мережі в умовах воєнного стану»:

Однією зі складових цієї реформи є перехід до 12-річної освіти та створення ліцеїв для надання якісної профільної середньої освіти. З одного боку, це зменшить освітню нерівність між учнями з сільської місцевості, невеликих населених пунктів та учнями з великих міст. З іншого – впровадження профільної освіти зменшить навантаження на учнів та надасть можливість вивчати предмети, необхідні їм для майбутнього фаху.

Водночас триватиме реорганізація освітньої мережі, яка має на меті допомогти учням малокомплектних шкіл здобувати освіту в найближчому опорному закладі освіти, де є кваліфіковані педагогічні кадри та необхідна база для якісного, безпечного та комфортного здійснення освітнього процесу й відповідно підвез учнів із навколишніх населених пунктів.

Органи місцевого самоврядування мають опрацювати плани формування мережі закладів освіти, що забезпечують здобуття повної загальної середньої освіти, з урахуванням вимог законодавства до ліцеїв і передати їх до відповідної обласної ради для врахування в обласному плані, який повинен бути затверджений до 1 вересня 2024 року. А засновники ліцеїв до 1 вересня 2027 року мають забезпечити створення та оснащення ліцеїв необхідною матеріально-технічною базою, обладнанням, доступом до мережі Інтернет, відібрати на конкурсних засадах педагогічних працівників, провести конкурс відповідно до вимог законодавства на посаду керівника закладу освіти та вжити інших необхідних дій (<https://cutt.ly/swsQLvNr>).

Основою заходів, що стосуються оптимізації сфери освіти звісно є формування ефективного та реального плану заходів на основі детального **аналізу існуючої ситуації**¹². Він повинен включати в себе перш за все:

- Детальну калькуляцію витрат в сфері освіти з поділом на категорії та окремі установи / заклади з урахуванням отриманої з державного бюджету освітньої субвенції та власних витрат громади.
- Аналіз завантаженості шкіл в розрізі класів.
- Аналіз існуючої системи підвезення учнів.
- Аналіз навчання учнів з території громади в школах за її межами.
- Аналіз навчання в школах громади учнів, що проживають в інших громадах.
- Аналіз організації інклюзивного навчання в громаді та перспективи його забезпечення для всіх дітей, які цього потребують, оскільки у випадку навчання учня з особливими освітніми потребами за індивідуальною формою (педагогічний патронаж) вчителю, який відвідує учня, нараховуються заробітна платня за цей час, що підвищує загальну вартість навчання таких учнів. Створення інклюзивних класів в закладах загальної середньої освіти дозволяє зменшити кількість дітей на педагогічному патронажі і відповідно – зменшує кількість годин праці залучених вчителів, а отже, зменшує загальну вартість навчання дітей з особливими освітніми потребами. В окремих випадках кошти, витрачені на забезпечення інклюзивності навчання, можуть бути компенсовані таким зменшенням видатків на педагогічний патронаж. Крім того, навчання учнів з особливими освітніми потребами в інклюзивних класах забезпечує більш високий рівень соціалізації цих учнів, а їх батькам дає можливість

¹² В опрацюванні цих пропозицій використано зміст розділу 3. Досвід управління системою освіти Республіки Польща (авторства Радослава Шарлея) публікації «Управління системою освіти територіальних громад. Досвід країн Вишеградської четвірки для України. Методичний посібник із збіркою кращих практик», вид. ГО «Ресурсно-інформаційний центр «Громади Вінниччини», Вінниця 2018.

повернутись до повноцінної трудової діяльності, що створює додатковий економічний ефект для громади в цілому.

- Демографічний прогноз, який повинен дати відповідь на питання: якою буде потреба в освітніх послугах протягом наступних років в кожному окремому населеному пункті громади.
- Окрім вказаних вище базових показників, можуть бути визначені і інші, наприклад – успішність учнів у розрізі навчальних закладів та їх філій, порівняння показників успішності у динаміці між закладами як у межах громади, так і з сусідніми громадами, областю та середніми показниками по Україні. Звісно, такі показники стосуються громад, що не перебувають чи не перебували в зоні активних бойових дій чи не перебували в окупації.

Оформлений на підставі аналізу діагноз повинен бути вихідною точкою для розробки плану оптимізації освіти, в якому повинні бути описані конкретні рішення, тобто – відповіді на питання: що і коли потрібно зробити, щоб зменшити вартість утримання системи освіти та максимально зменшити витрату власних коштів громади (за умови недопущення погіршення якості надання послуг в цій сфері).

Рекомендується, аби такий аналіз, діагноз і план опрацьовували зовнішні експерти, оскільки:

- Вони мають необхідний рівень знань і досвіду в цій сфері.
- На них не впливають внутрішні умови та «звички» громади, і тому вони можуть об'єктивно оцінити ситуацію і запропонувати відповідні заходи.
- Вони переймають на себе від керівництва громади відповідальність за підготовку складних і непопулярних рішень.

Незважаючи на численні потенційні перешкоди та правові обмеження, органи місцевого самоврядування мають досить багато можливостей раціоналізації в системі управління освітою на своїй території. Для цього передусім потрібна політична воля та визначеність з боку керівництва громади. На жаль, навіть в сучасних умовах, така ситуація зустрічається нечасто. Потенційний дефіцит знань щодо способів вирішення цієї проблеми можна нівелювати залученням зовнішніх експертів.

Теоретично найпростішим рішенням може виглядати **закриття школи, в якій вартість утримання та вартість навчання учня є найвищими**, передусім це стосується т. зв. «малокомплектних» шкіл з малою кількістю учнів. В той же час, таке рішення має бути лише останнім серед можливих варіантів через:

- Суспільний спротив – насамперед вчителів та працівників школи, затим – батьків учнів і наостанок – самих учнів. Досить часто ми бачимо у випадку проведення заходів з оптимізації системи освіти громади через закриття шкіл, що починають надходити петиції, скарги, а іноді навіть доходять до демонстрацій чи страйків.
- Те, що школа (особливо на сільських територіях) – це не лише навчальний заклад, а й центр громадсько активного (культурного, спортивного тощо) життя, без неї відбувається суттєве зменшення рівня суспільної активності.
- Обов'язковість підвезення учнів до іншої школи, що генерує додаткові видатки.
- Обов'язковість виплат вчителям чи працівникам школи при звільненні. Найчастіше для зменшення видатків у випадку закриття школи його персонал переводять до іншої школи.

Нижче представлено **можливі та часто фактично використовувані методи раціоналізації сфер освіти в громаді:**

- **Організаційне об'єднання** шкіл різного ступеня, дошкільних закладів або створення в закладі шкільної освіти дошкільного підрозділу. Цей механізм наразі є достатньо ефективним, особливо зважаючи на рекомендації Міністерства освіти щодо фінансової автономії шкіл, що є перепорою у впровадженні популярного раніше механізму запровадження централізованої бухгалтерії в закладах освіти. Формування опорної школи з філіями, чи дошкільного навчального закладу з філіями, чи школи з дошкільним підрозділом – це можливість заощадити адміністративні видатки, сконцентрувати та зробити більш якісними закупівлі та зменшити загальні видатки на функціонування закладів. Часто це дозволяє також і більш ефективно вирішувати питання забезпечення рівномірного навантаження працівників закладів, які можуть працювати одночасно на кількох робочих місцях.
- **Забезпечення повного використання наявних педагогічних кадрів** для проведення основних і додаткових занять – щоб не платити додатково за додаткові заняття.
- Директори сільських шкіл повинні **проводити роз'яснювальну роботу** серед жителів своєї громади, щоб їх діти ходили до найближчої сільської школи, а не їздили в місто.
- У випадку, коли школа не може забезпечити повноцінний набір до першого класу, **взагалі не відкривається перший клас**, а для дітей організовується підвезення до найближчої більш комплектної школи або, якщо є можливість, створюються різновікові групи чи в подальшому – класи-комплекти.
- **Запровадження чітких умов набору учнів до 1 класу.** Наприклад, необхідно намагатись забезпечити, щоб учні з інших громад приймались до школи виключно у випадку, коли це не призведе до необхідності відкриття додаткових класів або поділу на окремі групи (адже для малокомплектних шкіл отримана державна освітня субвенція на одного учня не покриває всіх видатків на його навчання, отже – відкриття додаткових класів створюватиме значні додаткові видатки з бюджету громади).
- Зменшення, наскільки це можливо, **кількості класів за рахунок укомплектування якомога більшої кількості учнів до кожного окремого класу.**
- **Стимулювання інших організацій (окрім громади) до того, щоб вони відкривали приватні школи шляхом передачі або оренди на пільгових умовах приміщення ліквідованої школи** – наприклад, громадські організації батьків, фундації, або будь-які інші організації громадянського суспільства чи приватні установи. Такий інструмент наразі залишається мало використовуваним, адже приватні школи функціонують переважно у великих містах і є скоріше відповіддю на запит до більш якісної чи індивідуальної освіти, ніж вирішенням проблеми малокомплектності школи. Приватна школа може функціонувати в межах механізмів державно-приватного партнерства, яке передбачає створення або розвиток освітнього об'єкту із подальшим поверненням його державі або ОМС. Фактично, державно-приватне партнерство – це один із способів закупівлі суспільно значущих послуг. В той же час, приватний освітній заклад може утворюватись суб'єктом підприємницької діяльності без жодних обов'язків перед державою або ОМС. В такому випадку приватна школа чи приватний дошкільний заклад є видом бізнесу, створеного з метою отримання прибутку. Часто приватні школи пропонують більш індивідуальні освітні програми, меншу кількість дітей в класі, продовжене навчання та інші додаткові пакети послуг, за рахунок чого залучають дітей з родин, які можуть дозволити собі самостійно оплачувати навчання свого учня.

Пропоновані елементи плану є такими:

1. **Планування заходів організаційного характеру** – в тому числі запровадивши пропозиції, викладені вище в даному розділі.
2. **Програма використання наявних об'єктів** – з метою забезпечення їх максимально можливого використання, і проведення реконструкцій, ремонтів, адаптації виключно таких, максимально навантажених об'єктів (для громад, що зазнали руйнувань або знищення освітньої інфраструктури).
3. **Забезпечення відповідності кадрових ресурсів** до актуальних та очікуваних потреб – програми стимулювання, навчання, перекваліфікації.
4. **Програми закупівлі** обладнання та техніки, програмного забезпечення у відповідності з сучасними потребами та очікуваннями учнів.
5. **Програми адаптації та підтримки** (в тому числі – психологічної допомоги для учнів-ВПО та емоційної підтримки усіх учасників освітнього процесу в умовах воєнного і післявоєнного стану).
6. **Можливі джерела підтримки** в сфері фінансів, знань та досвіду.
7. **Календарний план** – терміни, кошти, виконавці.

В громадах, які зазнали пошкоджень/руйнування об'єктів освітньої інфраструктури під час повномасштабного вторгнення, виникає необхідність комплексної відбудови або навіть нового будівництва шкіл. Беручи до уваги вказаний раніше факт, що для більшості громад України наявна мережа закладів освіти значно переважала актуальні потреби (часто завантаженість шкіл складала лише 30-40%), процес відновлення функціонування системи освіти повинен відбуватись одночасно з оптимізацією шкільної мережі. Наприклад, **значно раціональніше збудувати чи відбудувати один сучасний енергоефективний шкільний об'єкт, ніж кілька маленьких**, адже таким чином ми не відновлюємо «один до одного» стару, неефективну та дуже витратну систему. Окремою проблемою тут є те, що заклади освіти повинні бути забезпечені бомбосховищами, і в багатьох старих школах їх облаштування або технічно неможливе, або дуже затратне. В той же час проектування укриття в новій школі не тільки є ефективнішим з точки зору фінансів, а й дає більш безпечний результат за параметрами самого укриття.

Звісно, рішення щодо програми будівництва/відбудови повинно ухвалюватися лише після детальних розрахунків, що враховуватимуть такі чинники:

- Існуюча та очікувана демографічна ситуація з аналізом по кожному окремому населеному пункту і по громаді в цілому.
- Існуючий стан об'єктів освітньої інфраструктури (з урахуванням руйнувань/пошкоджень, наявності і можливості облаштування укриттів тощо).
- Існуючий і очікуваний стан доріг (важливо з точки зору організації підвезення учнів).
- Вартість підвезення учнів.
- Вартість будівництва/відновлення в розрізі об'єктів.
- Можливість подальшого використання об'єктів, що втраять статус освітніх закладів (в т.ч. – з зміною цільового призначення, наприклад, переведення в житловий фонд для розміщення ВПО).
- Потреба у забезпеченні пансіоном здобувачів профільної середньої освіти (наявність гуртожитку).
- Наявність/можливість залучення необхідної кількості кваліфікованих кадрів.

Дуже важливим є також **забезпечення врахування інтересів та думки вчителів, батьків та учнів**, а передусім – презентація їм планів та користі, яка буде досягнута в результаті впровадження цих планів, в тому числі через забезпечення якісно нових умов навчального процесу та якості освіти.

Як і у випадку будівництва чи відбудови будь-якого іншого об'єкту комунальної власності, нові або навіть капітально відремонтовані будинки є значно більше енергоефективними, а відповідно видатки їх утримання значно нижчі (завдяки застосуванню сучасних рішень, екологічних матеріалів, ефективних систем вентиляції, опалення та освітлення).

Крім того, у випадку коли існує **необхідність відбудови кількох об'єктів різних сфер, необхідно розглянути можливість будівництва чи відбудови одного об'єкту**, в якому можна поєднати діяльність різних закладів, наприклад, інституцій освіти та культури.

Беручи до уваги різноманітність можливих рішень, що стосуються як організації самого навчального процесу та його адаптації до нових вимог Закону, так і раціоналізації мережі закладів освіти і самих об'єктів, рекомендовано опрацювати кілька можливих сценаріїв дій – від найпростішого та найлегшого за сприйняттям жителями громади (наприклад, зменшення освітнього рівня школи чи адміністративного об'єднання закладів) і аж до найважчого (повна ліквідація закладу). Для кожного з сценаріїв необхідно підготувати, в тому числі, і розрахунок коштів, які будуть витрачені на його впровадження та отриману економію в перспективі кількох років.

Наприкінці варто відзначити, що практично всі вищезазначені пропозиції можливо реалізувати також і в тих громадах, в яких не відбувались активні бойові дії і немає пошкоджених чи зруйнованих об'єктів (звісно за винятком заходів з відбудови).

Практичні приклади:

- ▶ Більш детально розробку програм оптимізації освіти в громадах та збірку кращих практик з країн Європи представлено в методичному посібнику «Управління системою освіти територіальних громад: досвід країн Вишеградської четвірки для України» (<https://cutt.ly/hwsMCEMf>).
- ▶ Окремі методичні поради в збірнику «Автономія як шлях до ефективного менеджменту школи. Методичні рекомендації». Матеріал підготовлений Шведсько-українським проектом “Підтримка децентралізації в Україні”, що фінансувався Шведським агентством міжнародного розвитку SIDA та впроваджується компанією SKL International, яка є дочірньою організацією Шведської асоціації місцевих влад та регіонів SALAR та програмою польського співробітництва з розвитку Міністерства закордонних справ Республіки Польща (<https://cutt.ly/bwsbCkZH>).
- ▶ Реорганізації освітньої галузі Черкащини, процес оптимізації загальноосвітніх шкіл, в яких навчається менш як 25 учнів (<http://www.golos.com.ua/article/350839>).
- ▶ В Бобринецькій міській раді Кіровоградської області (партнер Програми USAID DOBRE) в 2017 році було створено робочу групу з питань оптимізації освіти, оскільки на території громади функціонували 4 заклади загальної середньої освіти, проектною потужністю 1176, 720, 240 та 200 учнів. При цьому загальна кількість учнівського контингенту становила 1205 учнів. Було проведено моніторинг та ґрунтовний аналіз мережі закладів

освіти, кадрового потенціалу, наповнюваності класів, стану матеріально-технічного забезпечення, порівняльний аналіз результативних показників по кожному закладу освіти (участь у олімпіадах та конкурсах, результати ЗНО тощо), демографічної ситуації та прогнозованих показників наповнюваності освітніх закладів на найближчі 5 років. Було проведено анонімне анкетування педагогів, школярів, батьківської громадськості. Це сприяло формуванню впевненості більшості членів громади, що важлива думка не лише влади, а й безпосередніх користувачів освітніми послугами. Результати анкетування продемонстрували, що 40% батьків створення оптимальної мережі в міській територіальній громаді асоціюють із закриттям закладів освіти, що відповідно породжує соціальну напругу та супротив змінам. У відповідь на це було запроваджено низку просвітницьких заходів, відкритих діалогів з людьми, засідання круглих столів, зокрема у майбутніх філіях, Дні відкритих дверей. З метою запобігання супротиву оптимізації та з метою забезпечення рівного доступу до якісної освіти було прийняте рішення здійснювати підвезення учнів окремих класів філій на уроки хімії, інформатики та трудового навчання, оскільки навчальні кабінети опорного закладу з цих базових дисциплін укомплектовані найсучаснішим обладнанням та викладання забезпечують висококваліфіковані спеціалісти. У 2017/2018 навчальному році таких учнів 5, 6, 8, 9 класів було 28. З них: 11 хлопців та 17 дівчат. У 2018/2019 навчальному році здійснюється підвіз 36 здобувачів освіти 5, 6, 7, 9 класів шкільними автобусами до опорного закладу на уроки хімії, інформатики, трудового навчання, музичного мистецтва з них: хлопців – 15, дівчат – 21. Це сприяло соціалізації здобувачів освіти, забезпечило їм умови перебування у зоні комфорту, здатність відчувати ситуацію успіху та мало позитивний вплив на підвищення рівня навчальних досягнень. Традиційним також стало спільне проведення масових заходів здобувачів освіти з опорного закладу та філій. До того ж ця практика сприяла розвіюванню міфу про те, що учні невеликих за наповнюваністю шкіл та ті, які підвозяться на навчання з сільської місцевості, складно проходять процес адаптації у великому закладі та у середовищі однолітків потрапляють до категорії «інших». Свідченням цього є те, що до навчально-виховних об'єднань з філій уже першого року перейшло на постійне навчання троє учнів та учениць 3-їх та 5-их класів (хлопців – 1, дівчат – 2), серед них учень з особливими освітніми потребами. Окрім того, ще значна частина батьків, які дійсно переконалися у перевагах навчання в опорному закладі, стала цікавитися можливістю переведення дітей до цього закладу з наступного навчального року, що в подальшому фактично і відбулось. Таким чином, було досягнуто мети – оптимізації освітньої мережі, хоча це і вимагало додаткових коштів на забезпечення підвезення учнів без закриття закладу.

- ▶ В Міністерстві освіти та науки працюють над стратегією відбудови українських шкіл. «Ймовірно не всі зруйновані окупантами заклади будуть відбудовувати, оскільки це може бути „неефективно”» – кажуть в МОН. Натомість у МОН опрацьовують стратегію створення мережі «великих опорних шкіл» з власним парком шкільних автобусів для підвозу учнів. Плани створення на території таких навчальних закладів освітніх хабів, які поділятимуться на: дошкільну та позашкільну освіту, а також 1-4 класи. «Там, де є опорні школи, філія опорних шкіл, зробити якісний підвіз, наповнити якісними викладачами і всім необхідним обладнанням», – пояснив Міністр (<https://life.pravda.com.ua/society/2022/11/15/251331/>).
- ▶ Матеріал «В Україні розробляють концепції відбудови зруйнованих типових шкіл» (<https://cutt.ly/AwsQH9Nb>).

3) Програма надання медичних послуг

Станом на 2022 рік в Україні два базових рівня медичної допомоги перебували в компетенції громад. На першому рівні, в залежності від місцевих можливостей та попиту, функціонують **Центри первинної медико-санітарної допомоги (ЦПМСД)** з їх підрозділами – амбулаторіями та пунктами здоров'я. На другому рівні діють **лікарні з амбулаторними та/або стаціонарними відділеннями загального профілю**. Фінансування діяльності закладів охорони здоров'я здійснюється як з державного бюджету (шляхом контракування закладу на надання пацієнтам так званих «пакетів послуг» за визначеними напрямками медичної допомоги, в т.ч. – первинна медична допомога), так і з місцевого бюджету відповідного засновника закладу (бюджету громади чи обласного бюджету).

В результаті військових дій в Україні було пошкоджено або знищено значну кількість медичних об'єктів, багато об'єктів досі залишаються на тимчасово окупованих територіях. Одночасно з цим відбувся процес як внутрішньої, так і зовнішньої міграції медичних працівників. І якщо частина медичних працівників, які вимушено переїхали до інших областей України, вже знайшла собі нову роботу за місцем тимчасового проживання, певним чином компенсуючи дефіцит кадрів та перевантаження системи (через збільшення пацієнтів за рахунок ВПО та поранених військових і цивільних), то медичні працівники, що виїхали за кордон – лише підсилили дефіцит медичних кадрів на місцях. Загалом більш ніж 2,3 тисячі медиків виїхало за кордон, а біля 4,3 тисяч – стали внутрішніми переселенцями. Окремо варто зазначити, що протягом 2022 року біля 30 тисяч медиків вступило на службу до Збройних Сил України або надають медичну допомогу в якості волонтерів. В цілому можна відмітити системну кадрову проблему в сфері охорони здоров'я, яка ускладнена ще й відсутністю актуальних даних про детальну статистику щодо працюючих зараз медичних працівників¹³.

Ситуація дефіциту кадрів ще більше поглибила проблему недостатнього фінансування закладів охорони здоров'я вторинного рівня, адже для заключення контракту з Національною службою здоров'я України на надання того чи іншого пакету медичних послуг (а відповідно, і для отримання фінансування від НСЗУ за надання цієї послуги) – потрібно не лише виконати чітко визначені технічні вимоги та використовувати відповідне обладнання, а й мати необхідну кількість медичного персоналу. Саме це часто є проблемою, яка не дозволяє невеликим лікарням в громадах укласти достатню кількість контрактів на надання пакетів медичних послуг, а отже – громади змушені самостійно фінансувати заклади, засновниками яких вони є. Часто видатки в сфері охорони здоров'я є досить значними для таких громад, а намагання оптимізувати видатки (наприклад, шляхом припинення надання тієї чи іншої послуги за умови відсутності контракту на цю послугу з НСЗУ) – викликають негативний резонанс серед місцевих жителів.

Одночасно з цим в Україні триває процес системної реформи сфери охорони здоров'я. Він полягає в формуванні «спроможної мережі закладів охорони здоров'я», що визначено відповідною постановою КМУ № 174 від 28.02.2023 року (<https://life.pravda.com.ua/society/2022/11/15/251331/>). Цією ж постановою визначено **Порядок функціонування в кожній області госпітальних округів і госпітальних кластерів (в межах районів) та встановлення їх меж**, яким передбачено формування спроможної мережі в межах кожної області, до складу якої повинні увійти:

- надкластерні заклади охорони здоров'я;
- кластерні заклади охорони здоров'я;
- загальні заклади охорони здоров'я;

¹³ Джерело: System opieki zdrowotnej Ukrainy w warunkach wojny. Instytut Europy Środkowej (<https://ies.lublin.pl/>).

- надавачі медичних послуг, які надають первинну медичну допомогу;
- центр екстреної медичної допомоги та медицини катастроф із пунктами постійного базування бригад екстреної (швидкої) медичної допомоги.

Серед зазначених типів медичних закладів територіальна громада може виступати засновником кластерних закладів охорони здоров'я, загальних закладів охорони здоров'я та закладів первинної медичної допомоги. Постановою чітко визначено перелік мінімальних (базових) вимог до кожного з видів закладів охорони здоров'я, визначено що межами госпітального кластеру є район, визначено необхідність формування організаційно інтегрованої сукупності надавачів первинної медичної допомоги, здатних забезпечувати надання якісної, комплексної, безперервної і орієнтованої на пацієнта первинної медичної допомоги відповідно до соціально-демографічних характеристик населення, особливостей його розселення.

Станом на кінець липня 2023 року МОЗ погодило переліки закладів охорони здоров'я, які сформували спроможну мережу у всіх областях України (окрім міста Київ). Наприклад, у Вінницькій області до спроможної мережі закладів охорони здоров'я госпітального округу увійшли 94 заклади: 60 надавачів первинної медичної допомоги, 7 надкластерних, 7 кластерних, 19 загальних та 1 служба екстреної та невідкладної допомоги. Слід звернути увагу, що до складу Вінницької області входять 63 громади, але визначено 60 надавачів первинної медичної допомоги – адже громади на умовах міжмуніципального співробітництва можуть надавати послуги з організації роботи первинки – таким чином, ЦПМСД буде територіально знаходитись в одній громаді, але поширювати свою діяльність і на територію визначеної сусідньої громади. Така практика є гарним прикладом оптимізації послуг в сфері охорони здоров'я на базовому рівні громад.

Ще одним напрямком потенційного підвищення ефективності діяльності закладів охорони здоров'я в громадах є введення нових видів послуг, які матимуть підвищений попит внаслідок повномасштабного вторгнення. Багато з кластерних закладів охорони здоров'я (наприклад, лікарні, здебільшого, розташовані в районних центрах), наразі не надають послуги з реабілітації дорослих, а саме цей напрямок вже зараз є досить затребуваним через велику кількість постраждалих військових і цивільних внаслідок військових дій.

Окремо варто відзначити, що від початку повномасштабного вторгнення для багатьох закладів охорони здоров'я ефективним способом покращення технічного стану є налагодження співпраці з міжнародними гуманітарними організаціями, що працюють в Україні. Зважаючи на те, що значна кількість ВПО в громадах часто призводить до перевантаження закладів охорони здоров'я, гуманітарні організації готові допомагати закладам, починаючи із закупівлі витратних матеріалів, техніки та спеціалізованого медичного обладнання, і до проведення ремонтів в палатах, операційних чи спеціалізованих кабінетах. Така діяльність дозволяє закладам не тільки заощадити власні бюджети, а й підвищити власну спроможність та якість надання послуг, що в подальшому може призвести до збільшення пакетів послуг та зростання кількості отримувачів цих послуг, а отже – збільшення фінансування від НСЗУ.

Як і у випадку оптимізації інших публічних послуг, і у сфері охорони здоров'я **ключовим питанням для підготовки якісного плану оптимізації є детально опрацьований діагноз.** Існують методи формування діагнозу, що полягають на мапуванні мережі закладів охорони здоров'я, які було детально представлено в посібнику, опрацьованому в межах Програми USAID DOBRE «Теорія та практика вдосконалення послуг місцевого самоврядування. Посібник для територіальних громад. Книга друга - Особливості вдосконалення ключових послуг місцевого самоврядування» (<https://cutt.ly/Wwdqkohi>, стор. 32-34). В ньому також розміщено пропозиції формування плану удосконалення медичних послуг (стор. 35-37) та кілька прикладів кращих практик громад України та інших країн (стор. 37-40).

Внаслідок повномасштабного вторгнення, коли частина громад зазнала руйнування/ пошкодження інфраструктури сфери охорони здоров'я, зменшилась кількість жителів та існує дефіцит лікарів, а в інших громадах – навпаки відчують суттєве перевантаження закладів охорони здоров'я через збільшення кількості жителів за рахунок ВПО, **програма оптимізації сфери охорони здоров'я може включати в себе:**

1. **Планування заходів організаційного характеру** – створення нових закладів/установ, їх об'єднання, ліквідація (там, де немає попиту).
2. **Реорганізація** шляхом адміністративного об'єднання декількох закладів охорони здоров'я, що діють в різних місцях (чи населених пунктах), або приєднання до більш потужного закладу одного або кількох менш потужних.
3. **Програма використання об'єктів** – забезпечення повного завантаження існуючих об'єктів, їх адаптація, ремонт та можлива будова/відбудова в громадах, де були руйнування /пошкодження об'єктів. Як і у випадку інших сфер, тут при будівництві/ремонті об'єктів необхідно застосовувати сучасні енергоощадні рішення з метою зменшення вартості утримання цих об'єктів в подальшому.
4. **Програма надання послуг** – визначення, які саме послуги і де повинні надаватись. Пріоритет – на забезпечення контрахтування максимально можливої кількості пакетів послуг (адже таким чином ми збільшуємо отриману суму коштів з НСЗУ і зменшуємо видатки місцевого бюджету).
5. **Забезпечення відповідності кадрових ресурсів** існуючим та очікуваним потребам – програми навчання, стажування, підвищення кваліфікації працівників, програми стимулювання працівників, програми залучення спеціалістів шляхом надання на пільгових умовах житла та фінансових стимулів тощо.
6. **Програми закупівлі** обладнання, інструментарію та програмного забезпечення (обов'язково у відповідності до програми надання послуг – тобто закупаємо лише те, що дозволить укласти нові контракти на надання послуг або підписати повторно діючі контракти).
7. **Програма адаптації і підтримки жителів громади** (в тому числі – психологічної допомоги для ВПО, програма ментального здоров'я для всіх жителів, програма підтримки і реабілітації ветеранів, членів родин захисників і захисниць тощо).
8. **Очікувані джерела підтримки** в сфері фінансування заходів, підвищення спроможності, досвіду і знань.
9. **Календарний план** – терміни виконання, кошти, виконавці та залучені інституції.

Практичні приклади:

- ▶ Інфраструктурний етап медичної реформи: що найбільше турбує громади (<https://decentralization.gov.ua/news/16763>).
- ▶ Розвиток медичних послуг у Помічянській громаді Кіровоградській області:

Доступ до високоякісних медичних послуг визначений серед пріоритетних цілей Стратегії розвитку громади. У співпраці з експертами Програми USAID DOBRE у громаді

розробили План покращення медичних послуг на 2019-2025 роки та опитали представників 451 домогосподарств з 4.314 існуючих на території Помічнлянської громади, використовуючи при цьому систему DOBRE. Рутануа. Для вирішення складних завдань, робоча група розробила проєкт, реалізація якого сприятиме підвищенню якості надання медичних послуг для 10-тисячної громади та навколишніх сіл, населення яких обслуговує Помічнлянська міська лікарня.

Програма USAID DOBRE підтримала впровадження проєкту та закупила сучасний цифровий рентген апарат. Зі свого боку, громада відремонтувала кабінет, облаштувала місця для очікування, оновила дентальний рентгенівський пристрій (<https://decentralization.gov.ua/news/13542>).

- ▶ У 2021 році в Україні в межах конкурсу, який проводиться Міністерством розвитку громад і територій в партнерстві із офісом Ради Європи успішною була визнана Практика Селидівської міської ради Покровського району Донецької області. Діяльність місцевої медичної спільноти, а саме – Центру первинної медико-санітарної допомоги Селидівської міської ради, отримала дипломом I ступеня за «Організацію системи надання медичних послуг на місцевому рівні в контексті реформи системи охорони здоров'я». Міська медична спільнота продумала і ефективно втілила в життя сучасні новаторські підходи в організації роботи. Центр первинної медико-санітарної допомоги Селидівської міської ради має власний брендбук, а встановлене там обладнання і дизайн приміщень не поступаються рівню найдорожчих приватних клінік столиці. До того ж, зміни торкнулися не лише міської комунальної лікарні, а й амбу-латорій у шести сільських населених пунктах (<https://www.radiosvoboda.org/a/prykklady-uspikhoterytorialnykhromad/31631448.html>).
- ▶ «Вісім способів оптимізувати роботу КНП» – Олексій Бежевець, «Управління закладом охорони здоров'я», №12 (<https://cutt.ly/iwdqbAfV>).

4) Програма надання соціальних послуг

Відповідно до Закону України «Про соціальні послуги» (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19#Text>) базова соціальна допомога є завданням територіальних громад. п.6 ст. 16 Закону визначено 18 видів базових послуг, і вони всі без винятку повинні надаватись на рівні громади. Такий поділ було визначено внаслідок бажання законотворців забезпечити надання базових соціальних послуг максимально наближено до їх отримувачів. Кожен окремий орган місцевого самоврядування як «уповноважений орган системи надання соціальних послуг» зобов'язаний створити підрозділ, відповідальний за надання цих базових послуг. Відповідно до ст. 13 Закону цими органами є «надавачі соціальних послуг».

До надавачів соціальних послуг державного/комунального сектору належать:

- 1) установи/заклади надання соціальних послуг (стаціонарні, реабілітаційні, тимчасового перебування);
- 2) інші установи/заклади соціальної підтримки (обслуговування), у тому числі спеціалізовані служби підтримки осіб, постраждалих від домашнього насильства та насильства за ознакою статі.

Наразі система соціальної допомоги в територіальних громадах України є досить різномірною (мова не лише про назву структурного підрозділу, який відповідає за соціальні питання, а в різних

громадах до компетенції цього структурного підрозділу можуть входити і інші напрямки, наприклад, молодіжна політика), і може мати різні форми, наприклад:

- **Центр надання соціальних послуг (ЦНСП)** – комплексний заклад, що займається наданням всіх видів соціальних послуг на базі одного закладу.
- **Територіальний центр соціального обслуговування (надання соціальних послуг)** – установа, яка утворюється для надання соціальних послуг громадянам, які перебувають у складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги. В складі якого можуть бути створені відділення стаціонарного перебування, відділ соціальної допомоги вдома, відділ денного перебування тощо.
- **Центр соціальних служб** – заклад, що проводить соціальну роботу із сім'ями, дітьми та молоддю, які належать до вразливих груп населення та/або перебувають у складних життєвих обставинах, і надає їм соціальні послуги.

Варто зазначити, що окремо в громаді повинна бути створена **Служба у справах дітей** як окрема юридична особа, підпорядкована голові громади (ст. 14 постанови КМУ №1068 від 30.08.2007 р.), яка відповідає за питання соціального захисту дітей, запобігання дитячій безпритульності і вчиненню правопорушень, встановлення опіки, піклування над дітьми та усиновлення тощо.

Сам Закон «Про соціальні послуги» визначає, що «з метою оптимізації та комплексного підходу до надання соціальних послуг можуть утворюватися комплексні установи/заклади надання соціальних послуг, структурні або відокремлені (територіальні) підрозділи яких надають різні соціальні послуги різним групам населення». Таким чином, саме створення комплексних закладів є рекомендованим методом оптимізації в сфері соціальних послуг.

Так, **Центр надання соціальних послуг** може включати в себе такі напрямки роботи:

- стаціонарне відділення (терцентр);
- відділення соціальної допомоги вдома (соціальні робітники);
- відділення денного перебування;
- відділення підтриманого проживання;
- мультидисциплінарні команди (мобільні бригади, які можуть здійснювати виїзди по всій території громади та до складу яких входять щонайменше три працівника установи – серед них, соціальний, медичний працівник, реабілітолог, психолог, юрист тощо);
- натуральна допомога (банк одягу, продуктові набори тощо);
- фізичний супровід осіб з інвалідністю;
- переклад жестовою мовою;
- інші послуги.

Варто відзначити, що після початку повномасштабного вторгнення сфера соціального захисту – це сфера, в якій відбувались і досі відбуваються дуже значні процеси міграції. Зокрема, в межах так званої «центральної евакуації», відбувались переміщення геріатричних пансіонатів, інтернатів психоневрологічного профілю, дитячих будинків, дитячих будинків сімейного типу та інших спеціалізованих закладів з територій ведення активних бойових дій та прифронтових територій в інші регіони України. Це призвело до суттєвого перевантаження подібних закладів в «спокійних» регіонах, на базі яких відбувалось розміщення евакуйованих установ. Зважаючи на те, що значна частина отримувачів послуг в таких установах – це особи з інвалідністю, які потребують постійного стороннього догляду, перспективи повернення їх до місць попереднього

розміщення виглядають дуже мало ймовірними, а це означає, що існує потреба в адаптації таких закладів до теперішніх умов шляхом закриття в одних регіонах та розбудови/розширення в інших. Суттєву допомогу в облаштуванні місць для проживання в соціальних закладах надають міжнародні гуманітарні організації, які готові підтримати як інституційну діяльність закладів (техніка, комунальні видатки, продукти харчування тощо), так і забезпечують проведення поточних та капітальних ремонтів, реконструкцій і облаштування приміщень закладів. Аналогічна ситуація відбувається і по іншим напрямкам сфери надання соціальних послуг – перевантаження відчувається також по кількості отримувачів послуг за місцем проживання, звернень в соціальні служби громад чи бажаючих отримати додаткові послуги.

Зважаючи на високу актуальність цих послуг а також реальну можливість залучення зовнішнього фінансування на розвиток сфери соціальних послуг, громади в «спокійних» регіонах можуть планувати заходи з розвитку мережі закладів надання соціальних послуг в досить тривалій перспективі та з залученням ресурсів інших сфер – комплексний підхід. Наприклад, наразі можливим є виведення приміщень малокомплектних шкіл, запланованих до закриття, з освітнього процесу, переведення їх в статус житлових приміщень, облаштування там соціального житла для ВПО (з залученням коштів на реконструкцію від міжнародних гуманітарних організацій), а в подальшому, після повернення ВПО на місця постійного проживання – облаштування в цьому приміщенні відділення стаціонарного догляду.

Для сфери соціального захисту наразі існують можливості залучення зовнішнього фінансування (як з національних джерел, так і від численних міжнародних громадських організацій) **на всі напрямки діяльності** – і забезпечення роботи мобільних мультидисциплінарних команд, і ремонти та облаштування, і забезпечення соціально вразливих категорій населення гігієнічними, продуктовими наборами, допомога на облаштування місць проживання та багато іншого. Тому в цій сфері для громад критично важливим є ведення чіткого обліку представників соціально вразливих категорій населення, ВПО, їх потреб, потреб місць компактного проживання та окремих закладів і установ, затим передача цієї інформації на узагальнення до обласних органів виконавчої влади та організацій гуманітарного профілю. Особливо важливо це для тих громад, де наразі проживає велика кількість ВПО.

Слід звернути увагу, що при розгляді потенційних варіантів розширення кількості місць для централізованого розміщення ВПО або інших представників соціально вразливих категорій населення більш ефективним є варіант, в якому не створюються «з нуля» нові заклади, а розширюються існуючі за рахунок проведення ремонтів або реконструкцій, добудови нових приміщень чи встановлення модульних будинків. Це дозволяє без збільшення адміністративних витрат за рахунок створення нових юридичних осіб в повній мірі використати наявний кадровий ресурс працівників діючих закладів (який вже має відповідний досвід і знання), що в цілому зменшує собівартість надання послуг. Також для збільшення кількості працівників діючих закладів (з метою задоволення збільшеного попиту на послуги) можна залучати працівників закладів з інших регіонів, які проживають в цій громаді в статусі ВПО. Так, наприклад, часто при централізованій евакуації закладів соціальної сфери частина працівників, яка погодилась евакуюватись разом з закладом, може бути працевлаштована в тому закладі, куди відбулась евакуація. Таким чином вирішується одразу кілька питань – і працевлаштування ВПО, і залучення фахових спеціалістів, які вже мають досвід роботи з даними отримувачами послуг.

Програма оптимізації сфери надання соціальних послуг в громадах може включати в себе (після проведеного аналізу ситуації і формування діагнозу):

1. **Планування заходів організаційного характеру** – розвиток/розширення існуючих закладів та створення нових (для громад, де збільшилась кількість отримувачів послуг, в першу чергу через значну кількість ВПО), або ліквідація окремих закладів чи об'єднання існуючих

- (для громад, з яких відбувався виїзд значної кількості ВПО або було оголошено централизовану евакуацію, тобто відбулось значне зменшення кількості отримувачів послуг або наразі вони, отримувачі послуг, відсутні).
2. **Програма використання об'єктів** – забезпечення повноцінного використання існуючих об'єктів – їх адаптація, ремонт, реконструкція, або будівництво нових/відбудова в тих громадах, де відбулось знищення чи пошкодження об'єктів соціальної інфраструктури.
 3. **Програма надання послуг** – які саме, на базі якого закладу чи установи, нові послуги.
 4. **Забезпечення відповідності кадрового ресурсу** існуючим та очікуваним потребам – працевлаштування /переведення/звільнення працівників, програми навчання, підвищення кваліфікації, програми стимулювання працівників.
 5. **Програми закупівлі** обладнання та техніки, необхідного програмного забезпечення.
 6. **Програми психологічної підтримки**, адаптації та ментального здоров'я, в тому числі – для ВПО.
 7. **Можливі джерела фінансування** в сферах фінансів, знань, навичок та досвіду (обов'язково з вказанням потенційних партнерів – міжнародних гуманітарних організацій).
 8. **Календарний план заходів** – терміни виконання, вартість, виконавці, залучені організації.

Практичні приклади:

- ▶ Корисні матеріали для представників громад є в документі, який підготовлений Міністерством соціальної політики України у співпраці з Ініціативою щодо розвитку послуг в громаді для дітей та сімей проєкту «Супровід урядових реформ в Україні» (SURGe), що виконується Alinea International за підтримки Уряду Канади «Розвиток та забезпечення надання соціальних послуг на рівні громади: роз'яснення для керівників органів місцевого самоврядування відповідно до чинного законодавства» (<https://cutt.ly/lwhSU1lz>).
- ▶ Аналітичні матеріали «Оцінка існуючих моделей та практик соціальної роботи та соціальних послуг на рівні громади» розроблені в межах реалізації проєкту «Розробка концепції та функціонально-структурної моделі інтегрованої системи соціального захисту в Україні в контексті реформи децентралізації влади». Проєкт реалізується компанією Oxford Policy Management (UK) спільно з Партнерством «Кожній дитині» на замовлення та фінансування Дитячого фонду ООН ЮНІСЕФ Україна за підтримки Міністерства соціальної політики України. Мета проєкту: розробка концепції інтегрованої системи соціального захисту, яка є універсальною і може бути застосована для об'єднаних територіальних громад (<https://cutt.ly/2whSlix5>).
- ▶ У громадах Чернівецької області працює послуга соціального таксі. Це обладнана машина для перевезення маломобільних людей. Проєкт запрацював у 2018 році, Вишницька громада була однією з перших, де він почав діяти. Також соціальне таксі є у Великокучурівській громаді. За урядовою програмою, громаді надають обладнаний автомобіль для перевезення маломобільних людей. Їх можуть безкоштовно відвозити до лікарень, банків, установ, культурних закладів чи в гості до друзів або родичів. Громада має подати пакет документів до Міністерства соціальної політики. До цього – вивчити потребу у перевезенні маломобільних людей. Головною умовою є наявність у громаді не менше як 25 людей з вадами опорно-рухового апарату, які не мають

власного автомобіля. Проте послугою соціального таксі можуть користуватися й інші люди з інвалідністю. Також громада має забезпечити роботу служби перевезення: закласти гроші в бюджет громади рішенням сесії. Громада має підписати меморандум про діяльність служби з людьми з інвалідністю, які будуть користуватися послугою. Кожна громада, згідно з потребами, має скласти положення про роботу соціального таксі. Там вказують години роботи таксі та категорії людей, які можуть ним користуватися. Автомобіль перебуває на балансі фонду соціального захисту. Фонд передає машину громаді на рік та підписує з нею договір. Його продовжують за тієї умови, що громада якісно надає послуги, таксі користуються люди, у громаді є гроші на утримання. Якщо цього не виконують, то автомобіль передадуть іншій громаді (<https://cutt.ly/9whSljPZ>).

- **Рекомендації громадам щодо організації надання соціальних послуг в умовах воєнного стану** (<https://cutt.ly/qwhARdK3>).

5) Програма надання послуг в сфері культури

Осередками культурного життя в територіальних громадах України зазвичай є будинки культури і бібліотеки, будинки дитячої та юнацької творчості (які можуть мати і інші назви) та музеї. Приміщень будинків культури та бібліотек в кожній громаді існує багато – щонайменше стільки, скільки колишніх громад увійшло до складу актуальної територіальної громади в ході адміністративно-територіальної реформи, що завершилась в 2020 році. Іноді ця кількість ще більша, оскільки навіть колишні, значно менші громади часто складались з кількох населених пунктів і в майже кожному з них були власний будинок культури чи бібліотека.

Отже, для багатьох громад існує **проблема наявності мережі закладів культури (передусім будинків культури та бібліотек), яка значно переважає актуальні потреби громади та мало використовується**. Часто кількість заходів, що проводяться протягом року в будинку культури складає лише кілька, а бібліотека в зимовий період може взагалі не працювати через відсутність опалення. І тому реалізація заходів з оптимізації в сфері культури наразі є актуальним питанням для більшості громад України.

Головною проблемою культурної діяльності в громадах є відсутність відповідних умов в об'єктах сфери культури та невідповідність наявних послуг, що надаються закладами культури, актуальним потребам жителів громади. Далеко не всі об'єкти мають опалення, і як уже зазначалось частою є ситуація коли в зимовий період діяльність цих закладів переноситься до інших об'єктів, де наявне опалення, наприклад, до приміщень шкіл. Більшість об'єктів потребує менших чи більших ремонтів, додаткового облаштування, сучасної техніки та встановлення ефективних систем опалення. Проблема є із технічним забезпеченням закладів культури – закупівлею книжок, комп'ютерів та оргтехніки для бібліотек чи інструментів і звукопідсилювальної техніки для будинків культури. Для бібліотек дуже важливим питанням є перехід до нового формату роботи – не «книжкового складу», а сучасного інформаційного центру, але для цього необхідно забезпечити заклад комп'ютерною технікою, доступом до швидкісного інтернету, а самі працівники повинні бути відповідним чином підготовлені – що, на жаль, відбувається досить нечасто, а отже, попит на послуги бібліотек є невеликим. Okремо варто відзначити, що загалом ці заклади завеликі як на актуальні потреби (через зменшення кількості жителів, особливо в сільській місцевості), і іноді місткість глядацької зали сільського будинку культури може дорівнювати або навіть бути більшою ніж кількість жителів в цьому населеному пункті.

Аналогічно, як і у випадку всіх інших сфер, так і в сфері культури відправною точкою повинен бути не тільки аналіз існуючого стану об'єктів інфраструктури, але й аналіз демографічної ситуації та діагноз потреб і очікувань жителів громади та окремих населених пунктів. Варто звернути увагу, що пропозиціями в сфері культури часто користуються не лише жителі громади, але також і жителі сусідніх громад та туристи, що відвідують історичні об'єкти в громаді або беруть участь в різного роду заходах. Тому важливим є визначення та врахування думки всіх груп стейкхолдерів – як внутрішніх, так і зовнішніх. До найбільш простих і найчастіше використовуваних методів визначення їх думки можна включити короткі анкетування та безпосередні інтерв'ю під час зустрічей з жителями або з гостями громади під час різного роду заходів.

Головним завданням оптимізації у випадку сфери культури є планування відповідної потребам жителів та економічно доцільної системи закладів культури і їх подальше забезпечення. Зважаючи на те, що громади практично ніколи не матимуть достатньо коштів для того, аби забезпечити повноцінне функціонування закладів культури в кожному населеному пункті, обов'язковим є визначення ієрархічності важливості завдань та опрацювання реального плану заходів у відповідності до визначеної важливості.

Отже, в процесі підготовки плану оптимізації надання послуг в галузі культури можна також взяти до уваги наступні пропозиції:

- **Створення Центрів надання культурних послуг**, на базі яких є можливість об'єднати в одному приміщенні надання одночасно не тільки різного роду послуг в сфері культури (концертна зала, бібліотека, музей, мистецька освіта), а й низки супутніх послуг (молодіжний центр, кав'ярня, тренажерний зал, дитяча кімната тощо), що передбачено Методичними рекомендаціями щодо створення і організації функціонування центрів культурних послуг в територіальних громадах, затверджених Наказом Міністерства культури і інформаційної політики України №466 від 01.12.2022 р. (<https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0466921-22#Text>).
- **Об'єднання шкільних та публічних бібліотек**, що дозволяє забезпечити ефективну роботу бібліотечного закладу протягом всього року на базі закладу освіти, в якому є опалення, доступ до Інтернету та комп'ютерна техніка.
- **Внесення організаційних змін в функціонування закладів культури** (йдеться як про будинки культури, так і про бібліотеки), з метою утворення однієї юридичної особи з філіями.
- **Перенесення діяльності окремих будинків культури чи бібліотек з існуючих приміщень до інших приміщень**, які перебувають в кращому стані та мають власне опалення (це можуть бути приміщення шкіл, або приміщення колишніх сільських рад, що увійшли до складу територіальної громади і наразі мають вільні площі).
- **Проведення ремонту та модернізації** насамперед головного будинку культури в громаді (переважно розташованого в адміністративному центрі), організація в ньому повноцінної діяльності у формі Центру надання культурних послуг (гуртки, секції, заходи тощо), а лише після цього – розгляд питання про ремонти інших будинків культури відповідно до затвердженої ієрархії важливості.

Крім того, слід пам'ятати (як і у випадку будівництва або відбудови чи реконструкції будь-якого іншого об'єкту публічної інфраструктури), що нові або капітально відремонтовані об'єкти з використанням сучасних енергоощадних технологій – потребуватимуть значно менших коштів на їх утримання за рахунок впровадження сучасних рішень в опаленні, вентиляції та освітленні. Особливо відчутною стає економія коштів у випадку, коли цей об'єкт повноцінно діє в форматі Центру надання культурних послуг, а отже – більшість приміщень використовуються постійно, а не кілька раз на рік.

Таким чином, програма оптимізації надання послуг в сфері культури може включати в себе:

1. **Планування діяльності організаційного характеру** (можна скористатись переліком типових рішень та пропозицій, розміщених вище);
2. **Програма використання об'єктів** – їх адаптація, ремонт, реконструкція або будівництво/відбудова в громадах, де вони були зруйновані/пошкоджені внаслідок військових дій;
3. **Програма надання культурних послуг** – які саме, на базі яких об'єктів з пріоритетом об'єднання надання кількох послуг на базі одного об'єкту;
4. **Пристаосування наявного кадрового потенціалу** до існуючих та очікуваних потреб жителів та гостей громади – програми навчання, підвищення кваліфікації, стимули та заохочення;
5. **Програма закупівлі техніки, обладнання та інструментів**;
6. **Очікувані джерела підтримки** – фінансової, в отриманні відповідних знань та досвіду;
7. **Календарний план** – терміни виконання заходів, кошти, виконавці.

Практичні приклади:

- ▶ Методичні рекомендації щодо створення і організації функціонування центрів культурних послуг в громаді, затверджені наказом Міністерства культури та інформаційної політики України №466 від 01.12.2022 р. (<https://cutt.ly/iwsb1tqY>).
- ▶ Досвід Менської міської ради Чернігівської області (партнер Програми USAID DOBRE): Менська публічна бібліотека з 2020 року почала свою роботу в новому форматі. Це вже не просто сховище книжок, а відкритий простір для всіх категорій жителів з можливістю читання, комунікації, навчання, роботи та відпочинку. В 2020 році було проведено оновлення матеріально-технічної бази сільських бібліотек. Вже 8 з 24 мають доступ до мережі Інтернет та комп'ютерну техніку – їх було перетворено на центри надання інформаційних послуг. Бібліотеки залучаються до заходів з вивчення місцевої історії та традицій, вони працюють протягом вихідних днів. Заклади культури також було оновлено – протягом останніх трьох років відбулось оновлення техніки, обладнання та книжок, причому не лише в місті Мена, а й в селах громади.
- ▶ Досвід Рівненської області в питанні об'єднання публічних та шкільних бібліотек, досвід функціонування осередків культури в Польщі, а також окремі пропозиції українських експертів щодо подальшого реформування, дають можливість сформулювати чотири можливих моделі реформування української бібліотечної системи в умовах реформи адміністративно-територіального устрою та системи місцевого самоврядування (Видання «Реформування системи публічних бібліотек України в контексті децентралізації»). Описано досвід Рівненщини в реорганізації бібліотечної мережі. Метою об'єднання було раціональне використання бюджетних коштів шляхом об'єднання публічних та шкільних бібліотек в єдину централізовану систему. Основні результати експерименту: оптимізована мережа бібліотечних закладів. У сільській місцевості створена нова модель публічно-шкільної бібліотеки, до складу якої входять функціональні підрозділи: шкільні відділи, а в окремих випадках, пункти видачі літератури. Останні функціонують, здебільшого, на базі ЗНЗ I-II ступенів, або у сусідніх селах. Варіантів організації бібліо-

течного обслуговування користувачів є кілька, в залежності від умов конкретного населеного пункту: кількості населення, ступеня навчального закладу, матеріально-технічної бази, відстані між бібліотеками. Кожна друга бібліотека функціонує в одному приміщенні з одним працівником. При цьому 130 бібліотек розміщені в школі, здебільшого на першому поверсі з окремим входом, що забезпечує їх доступність для усіх членів територіальної громади (<https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/72/Bibliotek-A5-4mm-prew.pdf>).

- ▶ Практичні приклади ухвалених рішень щодо об'єднання публічних та шкільних бібліотек в громадах України (<https://dobromylska-gromada.gov.ua/docs/678914/>, <https://zolotopoticka-gromada.gov.ua/news/1677160311/>, <https://zasluchne-rada.gov.ua/docs/727299/>, <https://ralivska-gromada.gov.ua/docs/917994/>, <https://pidgorodnyanska-gromada.gov.ua/docs/1085251/>, <https://terebotg.in.ua/?mdocs-file=7121>).
- ▶ Після створення в 2015 році Теребовлянської ОТГ (Тернопільська область), громада отримала у своє підпорядкування 22 приміщення будинків культури і клубів, на утримання яких потрібно було спрямувати значні кошти з бюджету громади. Для оптимізації бюджетних витрат та підвищення ефективності сфери культури, керівництво громади прийняло рішення про об'єднання вказаних об'єктів. Такі об'єднання отримали назву «Центр культури і дозвілля» (ЦКіД). ЦКіД організовують та проводять культурно-мистецькі та розважальні заходи, ярмарки, фестивалі, конкурси, танцювальні молодіжні вечори тощо. Крім того, вони надають сучасні бібліотечні послуги та задовольняють інформаційні потреби. Після злиття, бібліотеку було перенесено в приміщення ЦКіД, проведено оновлення бібліотечного фонду та збільшено кількість періодичних видань. Варто зазначити, що бібліотекар не є основним працівником центру, а являється працівником Об'єднання шкільних бібліотек та знаходиться під подвійним підпорядкуванням: директора ЦКіД та директора шкільної публічної бібліотеки. На базі даних центрів проводиться різноманітна гурткова робота, організовуються спортивні змагання та активне дозвілля населення. В кожному ЦКіД є хореограф, який, крім гурткової та студійної роботи з дітьми, допомагає в організації тематичних заходів та, власне, бере активну участь у житті ЦКіД. Практично усі послуги центрів надаються на платній основі. Їх перелік та вартість на початку кожного року затверджується виконавчим комітетом Теребовлянської ТГ. Незважаючи на якісне матеріально-технічне забезпечення, ключову роль у функціонуванні центрів культури і дозвілля відіграє колектив. Теребовлянська ТГ має значну перевагу перед іншими громадами Тернопільської області, так як на її території функціонує Теребовлянське вище училище культури. Саме даний заклад забезпечує кадрами усі ЦКіД громади. Підсумовуючи історію трансформації сільських клубів та будинків культури Теребовлянської громади, потрібно сказати, що основна мета створення ЦКіД – втримати молодь в селі, наповнити громаду молодими фахівцями і наблизити надання якісних послуг (<https://decentralization.gov.ua/news/9779>).
- ▶ Досвід польських громад: Гміна Любешів: покращуємо культурні послуги разом із громадою (<https://cutt.ly/Twki7VrR>).

б) Програма надання послуг в сфері спорту та рекреації

В територіальних громадах України спортивна інфраструктура зазвичай досить чисельна та включає в себе спортивні зали та майданчики, переважно пришкільні, клубні та громадські. Популярними також є спеціалізовані майданчики під відкритим небом, наприклад, тренажерні або для воркауту. Також в багатьох громадах активну діяльність в галузі спорту здійснюють дитячі юнацько-спортивні школи (ДЮСШ), хоча зазвичай вони не можуть надавати послуги для всіх груп жителів, оскільки мають обмеження для спортсменів – до 23 років.

Найбільшою проблемою є актуальний стан цієї інфраструктури. Значна її частина є застарілою, потребує ґрунтовних ремонтів, модернізації та дооснащення. Досить часто жителі озвучують своє бажання щодо будівництва сучасних спортивно-рекреаційних комплексів та місць відпочинку. Є необхідність в розвитку мережі ігрових та тренажерних майданчиків. В сільській місцевості проблемою для ведення активного способу життя жителів становить не тільки дефіцит тренажерів та приміщень, де можна займатись спортом, а й брак кваліфікованих спеціалістів.

В згаданому вище посібнику, розробленому експертами Програми USAID DOBRE, зазначено і інші проблеми в сфері спорту в громадах (стор. 136):

- невідповідність спортивних послуг потребам жителів;
- недостатність кваліфікованих тренерів;
- недостатня інклюзивність наявної інфраструктури;
- фінансова обмеженість і, як наслідок, недостатня спроможність у формуванні послуги;
- низький рівень інформування про послуги в громаді;
- відсутність формалізованих громадських спортивних організацій.

Пріоритетними способами покращення рівня надання спортивних послуг в більшості громад є:

- приведення переліку спортивних послуг у відповідність до потреб жителів громади;
- оновлення матеріально-технічної бази;
- забезпечення доступу до послуги більшості населення громади;
- ефективна комунікація всередині громади щодо підтримання функціонуючої системи спорту як запоруки здоров'я, добробуту й соціального діалогу.

Додатково можна зазначити досить поширену проблему відсутності офіційного статусу багатьох клубних формувань в територіальних громадах України. Не маючи юридичного статусу спортивного клубу, батьки змушені фінансувати його діяльність у вигляді «благодійних внесків» (якщо клуб зареєстровано як громадську організацію), або оплачувати внески взагалі без жодних документів. В той же час, орган місцевого самоврядування, навіть при бажанні підтримати діяльність клубу, що функціонує на його території, часто також не може цього зробити через відсутність відповідного офіційного статусу. Все це не дозволяє вибудувати ефективну систему роботи клубних формувань та їх взаємодії з батьками і громадою, в якій би була створена ефективна система взаємної відповідальності та підтримки. В цьому напрямку показовим є приклад Польщі, де фактично всі клуби мають офіційний статус, а практично кожна громада щороку оголошує конкурси місцевих грантів на підтримку діяльності спортивних та клубних організацій. Для отримання фінансування з місцевого бюджету клуб формує заявку, описує, на що саме будуть витрачені кошти (організація

змагань, участь в змаганнях, безкоштовні заняття для визначених категорій жителів громади тощо), отримує фінансування з місцевого бюджету і за підсумками року звітує про їх використання та досягнення планових показників. Таким чином, вся система працює в офіційному правовому полі і має чіткі критерії моніторингу і контролю. Більш детально досвід країн Європи в сфері спорту, а також покрокова процедура підготовки планів розвитку спорту, представлені в методичному посібнику «Програма фізичного оздоровлення населення в громадах: досвід країн Вишеградської четвірки», що було випущено Вінницьким територіальним відділенням Всеукраїнського фізкультурно-спортивного товариства «Колос» в 2020 році в межах реалізації однойменного проєкту за підтримки Міжнародного Вишеградського Фонду (<https://cutt.ly/owkj6wy3>). Впровадження практики офіційної реєстрації спортивних клубів дозволить не тільки впроваджувати такий досвід в Україні, а й забезпечить можливість надання послуг в сфері спорту і рекреації всім категоріям жителів громади, адже, як вже зазначалось, широко поширені нині ДЮСШ не можуть надавати послуги жителям після досягнення ними 23 років. Тому логічним є розглянути і питання переєстрації існуючих ДЮСШ в спортивні клуби, які надаватимуть послуги всім жителям громади і більш ефективно зможуть реагувати на запити населення.

Окремим важливим аспектом забезпечення ефективної діяльності в галузі спорту є аналіз можливостей повноцінного завантаження існуючих спортивних об'єктів, незалежно від їх статусу. Наприклад, ще й досі трапляються ситуації, коли спортивна зала в школі не використовується по завершенню навчального дня, або пришкольний майданчик використовується виключно учнями для занять на уроках фізкультури. При цьому існує можливість використання цієї зали для проведення додаткових спортивних занять, роботи спортивних секцій, проведення культурних заходів та таке інше, але керівництво школи відмовляється від цього. Такі ситуації були дещо зрозумілими до завершення реформи, коли школи адмініструвались відділом освіти відповідної РДА, а спорт – відділом спорту тієї ж РДА, але наразі, через три роки після завершення реформи, існування таких ситуацій є щонайменше незрозумілим. Тому одним із завдань є аналіз завантаженості всіх об'єктів (незалежно від підпорядкування), що мають спортивне призначення, та забезпечення їх максимально ефективного використання протягом всього дня і впродовж року.

Слід зазначити, що законодавством України визначено певні обмеження щодо використання таких об'єктів з метою збереження їх цільового призначення:

1) Ст. 80 Закону України «Про освіту» (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text>):

«4. Об'єкти та майно державних і комунальних закладів освіти не підлягають приватизації чи використанню для провадження видів діяльності, не передбачених спеціальними законами, крім надання в оренду з метою надання послуг, які не можуть бути забезпечені безпосередньо закладами освіти, пов'язаних із забезпеченням освітнього процесу або обслуговуванням учасників освітнього процесу, з урахуванням визначення уповноваженим органом управління можливості користування державним або комунальним нерухомим майном відповідно до законодавства.»

2) Ст. 16 Закону України «Про дошкільну освіту» (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2628-14#Text>):

«3. Вивільнені приміщення ліквідованих державних та комунальних закладів дошкільної освіти використовуються виключно для роботи з дітьми. Майно, яке є державною або комунальною власністю (земельні ділянки, будівлі, споруди, обладнання тощо), придбання чи відокремлення якого призначене для здобуття дітьми дошкільної освіти, використовується виключно для роботи з дітьми.»

Ці обмеження мають бути враховані, але вони не забороняють проведення на території чи в приміщеннях закладів освіти різноманітної діяльності, спрямованої на роботу з дітьми.

Як і у випадку інших сфер, необхідним є проведення попереднього детального аналізу існуючого стану інфраструктури та надання послуг в цій сфері, в тому числі – опрацювання демографічного прогнозу та діагностування потреб та очікувань жителів. До типових та найбільш часто застосовуваних методів визначення думки жителів входять анкетування та прямі інтерв'ю з жителями під час зустрічей чи під час їх участі в різного роду заходах чи змаганнях.

Типова програма оптимізації спортивних послуг в громадах може включати в себе:

1. **Програма забезпечення наявних спортивних об'єктів** – ремонти, модернізація або будівництво/відновлення об'єктів в громадах, де вони були зруйновані/пошкоджені.
2. **Програма ефективного використання об'єктів** – забезпечення максимально можливого завантаження наявних спортивних об'єктів всіх напрямків підпорядкування (наприклад, використання шкільного спортзалу після закінчення уроків за розкладом спортивною школою або спортивним клубом, забезпечення цілодобового вільного доступу жителів до наявних спортивних майданчиків тощо).
3. **Програма послуг** в галузі спорту та рекреації – які саме, де (з урахуванням проведення заходів в громаді та участі в заходах за межами громади, організація заходів для різних груп жителів – масовий спорт, спорт для осіб поважного віку, пропаганда здорового способу життя тощо).
4. **Забезпечення відповідності наявних кадрових ресурсів** існуючим та очікуваним потребам жителів – програми навчання, впровадження нових видів спорту, перекваліфікація, програма додаткових стимулів тощо.
5. **Програми закупівлі** оснащення та спортивного інвентарю.
6. **Можливі джерела підтримки** заходів – фінансові, отримання знань та досвіду.
7. **Календарний план** – терміни виконання, кошти, виконавці, залучені до реалізації інституції (обов'язково залучати ДЮСШ, спортивні клуби тощо).

7) Дорожня та навколоторожня інфраструктура та транспортні послуги

Роль дорожньої та так званої навколоторожньої (тобто тротуарів, велодоріжок, освітлення та всіх елементів безпеки) інфраструктури в громадах складно переоцінити. Добре розвинута та підтримувана в гарному стані інфраструктура дає можливість безпечно подорожувати по громаді як її жителям, так і підприємцям та гостям – до/з роботи, школи, адміністрації громади, установ та закладів тощо. Це сприяє підтримці родинних стосунків, суспільної співпраці та інтеграції громади, це базова передумова економічного розвитку громади. Особливо важливим цей аспект є в умовах існування нових територіальних громад, які часто є досить великими за своєю площею і мають значну кількість населених пунктів. **Розвиток дорожньої мережі часто є передумовою для подальших дій в напрямку оптимізації** – наприклад, неможливо забезпечити оптимізацію закладів освіти без забезпечення безпечного підвезення учнів по якісним дорогам. На жаль, під час повномасштабного вторгнення саме дорожня інфраструктура та мости зазнали масових руйнувань, пошкоджень і мінування, що наразі залишається дуже актуальною проблемою для тих громад, на території яких велися активні бойові дії.

Протягом останніх років до початку повномасштабного вторгнення в Україні відбулось значне покращення мережі автомобільних доріг різного значення – це відбувалось як в межах національної програми «Велике будівництво», так і завдяки зусиллям органів місцевого самоврядування, які після утворення громад наприкінці 2020 року активно почали ремонтувати місцеві дороги між

найбільшими населеними пунктами громад. В той же час, під час проведення опитувань думки жителів (наприклад, в межах Програми USAID DOBRE), жителі більшості вказували стан дорожньої мережі як одну з головних проблем серед всіх видів інфраструктури, а покращення стану дорожньої і навколоторожньої мережі – як найбільш термінове завдання місцевої влади. Також відмічались поганий стан або відсутність тротуарів та мала кількість або повна відсутність велодоріжок.

Автори посібника DOBRE «Теорія та практика вдосконалення послуг місцевого самоврядування. Посібник для територіальних громад. Книга друга. Особливості вдосконалення ключових послуг місцевого самоврядування» пропонують такі **елементи діагнозу цієї сфери** (стор. 92-93):

- Визначення основних користувачів транспортної інфраструктури та їхніх потреб.
- Спільне з різними користувачами картування стану дорожнього покриття та інфраструктури важливих ділянок у громаді, виявлення проблемних ділянок; це дозволить врахувати думку громадськості із самого початку, і вона не буде причиною блокування пріоритетних проєктів у подальшому.
- Визначення точної протяжності та технічного стану дорожнього покриття (можливе залучення зовнішнього експерта).
- Перевірка проєктної та технічної документації на наявну систему; оцінювання наявної документації, отримання необхідної інформації від районних і обласних джерел.
- Аналіз системи двостороннього зв'язку/комунікації з громадою.
- Аналіз потреби в додаткових елементах системи дорожньої інфраструктури: пішохідні переходи, знаки, велодоріжки, кювети, укріплення профілю траси тощо.

З дорожньою інфраструктурою нерозривно пов'язане питання пасажирських перевезень. В громадах за це питання можуть відповідати або власні комунальні транспортні підприємства, або приватні перевізники.

Базовими проблемами регулярних пасажирських перевезень є:

- Поганий стан доріг.
- Дуже мала кількість або взагалі відсутність регулярного сполучення з окремими населеними пунктами, що звісно є наслідком низької кількості пасажирів на цих маршрутах (громада не може з власного бюджету фінансувати всі такі маршрути, а перевізникам нерентабельно їх здійснювати).
- Випадки нелегальних, незареєстрованих перевізників, діяльність яких негативно впливає на офіційних перевізників.

В сфері транспортних послуг в громадах часто виникає нерівномірність попиту і пропозиції – на маршрутах, де багато пасажирів, є багато перевізників, бажаючих здійснювати перевезення (і часто з'являються «нелегальні» перевізники), а на маршрутах, де мало пасажирів, і часто погані дороги – ніхто не хоче працювати. Можливим рішенням в такому випадку є оголошення конкурсів на перевезення за так званими «пакетами» маршрутів – наприклад, в пакет входить кілька високо-рентабельних маршрутів і кілька нерентабельних маршрутів. В такому випадку перевізник буде забезпечувати перевезення на нерентабельних маршрутах за рахунок доходів з інших, завантажених, маршрутів.

З вищенаведеної інформації випливає, що план покращення дорожньої і навколоторожньої мережі та розвитку громадського транспорту є дуже важливою частиною всього плану оптимізації публічних

послуг та комунального майна, оскільки як уже згадувалось, гарні дороги часто є обов'язковою передумовою оптимізаційних заходів в інших сферах. **Він може включати в себе такі елементи:**

1. Визначення ієрархії інвестиційних заходів, що включають в себе:

- дороги;
- тротуари;
- освітлення;
- велодоріжки;
- елементи безпеки – розмітка, смуги, світловідбивачі, пристрої примусового обмеження швидкості, кишені та антикишені тощо.

Надзвичайним елементом планування є визначення чітких критеріїв, на підставі яких буде формуватися ієрархія реалізації заходів. Ними можуть бути:

- Забезпечення задоволення базових потреб жителів громади з точки зору доїзду до місць роботи, адміністрації громади, школи тощо.
- Забезпечення безпеки на дорогах.
- Можливість доїзду до основних територій ведення бізнесу.
- Забезпечення безпечного транзиту через громаду.
- Скорочення часу переїзду.
- Рівень підготовки потенційних об'єктів (технічна документація, проєктно-кошторисна документація, оформлення потрібних дозволів тощо).
- Наявність потенційних додаткових джерел фінансування заходів.

2. Програма організаційного і технічного обслуговування інвестицій (а також – забезпечення утримання цієї інфраструктури по завершенню будівництва/ремонту), в тому числі, забезпечення відповідних кадрових ресурсів та техніки.

3. Програма забезпечення регулярних пасажирських перевезень, що включає в себе:

- Мапу маршрутів та розклад рейсів.
- Перевізників (власне комунальне підприємство та/або приватні перевізники).
- Тарифну політику.
- Політику пільгових перевезень (визначення категорій, форми компенсацій тощо).
- Покращення стану зупинок і автовокзалів.

Тут також в кожному підрозділі необхідно врахувати потреби маломобільних категорій жителів, осіб старшого віку чи осіб з інвалідністю.

4. Потенційні джерела підтримки – фінансової, отримання знань та досвіду.

5. Календарний план – терміни, кошти, виконавці та залучені структури.

В громадах, на території яких відбувались активні бойові дії і дорожня інфраструктура була пошкоджена/зруйнована, – першочерговим і терміновим завданням, звісно, є відбудова основних елементів цієї інфраструктури для відновлення можливості переїздів по громаді та, за наявності – транзитного руху.

Важливим також є процес розробки планів інвестицій дорожньої та навколоторожньої інфраструктури, який повинен відбуватись не за принципом виключно проведення ремонтних робіт, а з врахуванням сучасних тенденцій в цій сфері. Наприклад, частими є випадки, коли ширина наявних доріг значно перевищує встановлені мінімальні вимоги, і за умови забезпечення безпеки руху на цій ділянці звуження доріг є можливістю оптимізації витрат на їх ремонт чи утримання. Інший аспект – практично повна відсутність дощових каналізацій, що призводить до затримки води як безпосередньо на проїжджій частині, так і на обочині, а в подальшому – до передчасного руйнування доріг. Питання облаштування дощових каналізацій та стоків часто ігнорується під час розробки проєктів ремонтів доріг через збільшення вартості робіт, але в довготривалій перспективі призводить до необхідності передчасних повторних ремонтів на цих ділянках. Тому ці питання повинні враховуватись з метою досягнення більш сталого та довготривалого результату.

Практичні приклади:

- ▶ В громадах Польщі типовим є опрацювання як довготривалих (5 і більше років), так і оперативних (здебільшого 2 роки) планів ремонтів доріг, в яких визначається ієрархія і послідовність ремонтів доріг. Зазвичай ці плани після офіційного затвердження публікуються як на офіційній сторінці громади, так і в формі інформаційних буклетів, та розповсюджуються по всій території громади. В буклетах графічно представляється мережа доріг (найчастіше в розрізі кожного окремого солецтва – аналогу українського старостинського округу), на якій за допомогою кольорів нанесено черговість ремонту доріг в розрізі кожного оперативного дворічного періоду та загальна інформація – протяжність доріг, скільки з них буде відремонтовано, вартість ремонту тощо. Таке інформування дозволяє жителям чітко зрозуміти, коли саме яка дорога буде відремонтована, а отже – вони готові чекати цього часу та не висловлюють нарікань, що в громаді нічого не ремонтують (звісно, за умови що цей план чітко виконується). Крім того, частою є практика, коли в таких буклетах на загальній мапі громади різними кольорами позначаються дороги, які не є в компетенції самої громади – наприклад, районного чи національного значення. І тут же наведено інформацію про відповідні служби, які відповідають за утримання цих доріг (обов'язково з контактними даними) – внаслідок чого кількість скарг на поганий стан доріг (які фактично не перебувають на утриманні громади) в адміністрацію громади суттєво зменшується, адже жителі телефонують одразу до відповідних утримувачів. Програма ремонту доріг гміни Коморнікі Великопольського воєводства Польщі (<https://cutt.ly/cwVCyzTY>).
- ▶ Могилів-Подільська міська територіальна громада Вінницької області мала проблему з забезпеченням регулярних пасажирських перевезень – приватні перевізники працювали виключно в місті (доїзд до сіл громади був ускладнений), не дотримувались графіків та не виконували соціальні перевезення пільгових категорій. Власного комунального підприємства, яке б могло виконувати пасажирські перевезення в громаді не було. Після аналізу ситуації міським головою Генадієм Глухманюком було прийнято рішення про необхідність забезпечення муніципальних пасажирських перевезень. З метою оптимізації громада відмовилась від створення окремого комунального підприємства, натомість було розширено спектр діяльності Міського комбінату комунальних послуг (в т. ч. – набір необхідного персоналу, технічне оснащення, отримання ліцензій на перевезення, організація послуг з медичного, технічного огляду транспортних засобів,

їх стоянки та технічного обслуговування). Одночасно з цим було розгорнуто широку комунікаційну кампанію – міський голова звернувся до закордонних громад-партнерів, благодійників-земляків та підприємців з проханням допомогти в отриманні автобусів. Протягом 2022 року місто отримало 12 автобусів різної місткості (у формі благодійної допомоги), які наразі здійснюють регулярні перевезення по всій території громади. Це один з найважливіших соціальних проєктів в громаді, адже тепер забезпечено перевезення по всій території громади, а представники визначених категорій мають можливість безкоштовного проїзду, причому без обмежень по кількості. Кошти, які заробляються на перевезеннях, покращують показники господарської діяльності базового комунального підприємства громади, і це дозволяє покращити якість надання інших комунальних послуг, додатково створено нові робочі місця в громаді.

8) Розвиток технічної інфраструктури та надання комунальних послуг

До найважливіших елементів технічної інфраструктури громад належать: дороги та навколоторожня інфраструктура, мережі та обладнання водопостачання і каналізації, інфраструктура управління твердими побутовими відходами, благоустрою та озеленення, місцеві мережі та обладнання електропостачання, теплопостачання, транспортні засоби та утримання кладовищ.

До комунальних послуг належать публічні послуги технічного характеру, зокрема: утримання доріг та перевезення, водопостачання і каналізування, вивезення сміття і управління твердими побутовими відходами, підтримання чистоти публічних просторів та озеленення території, утримання кладовищ та забезпечення опаленням і електроенергією.

В цьому розділі буде представлено ті елементи інфраструктури та види послуг, які є найважливішими з точки зору жителів громади, а саме:

- Водопостачання та каналізація.
- Управління твердими побутовими відходами.
- Електропостачання та опалення.

Питання дорожнього господарства та транспорту були представлені в попередньому пункті, а постачання електроенергії не входить до компетенції громад.

Водопостачання та каналізація

Якщо про об'єкти нерухомості в територіальних громадах України досить часто можна сказати, що їх є забагато (як для актуальних потреб, переважно через зменшення населення), то у випадку мереж (водопостачання та каналізації, постачання тепла, в окремих випадках – електромереж та доступу до Інтернету) ситуація часто є зворотною.

Повний доступ до послуг централізованого водопостачання і особливо каналізації мають переважно жителі міст, причому навіть не всіх. Ситуація в сільських населених пунктах набагато гірша, а повномасштабне вторгнення Російської Федерації та постійні руйнування об'єктів критичної інфраструктури тільки погіршили цю ситуацію.

За інформацією Комітету Верховної Ради України з питань екологічної політики та природокористування (грудень 2021 року, <https://interfax.com.ua/news/blog/784164.html>) в Україні 99% міст, 90% селищ міського типу та 30% сільських населених пунктів забезпечено централізованим водопостачанням.

Та в цілому лише 69% населення мають доступ до централізованого водопостачання, і тільки для 48% доступна система каналізації, тобто водовідведення. При цьому існуючу інфраструктуру збудовано у 1950-70 роках, вона застаріла й значною мірою зношена – понад 30% водогонів, мереж водовідведення, насосних агрегатів перебувають у аварійному стані. Найбільша проблема – майже 270 тисяч людей у дев'яти областях України й досі отримують привозну воду за графіком.

Ситуація з водопостачанням і до початку повномасштабного вторгнення постійно ускладнювалась через падіння рівня ґрунтових вод внаслідок змін клімату, і ця тенденція залишається актуальною. Впродовж 2022–2023 років проблеми зі зношеними мережами водопостачання та водовідведення навіть в багатьох «спокійних» громадах посилились через перевантаження за рахунок збільшення споживачів – ВПО.

Швидкого відновлення зруйнованої і пошкодженої інфраструктури, на жаль, не відбудеться як через замінування територій, так і через те, що часто обладнання мереж є спеціалізованим (тривалий час очікування поставки або взагалі виготовлення на замовлення) та досить дорогим. Висока вартість робіт і обладнання стримує і розвиток існуючих мереж в тих регіонах України, де не було активних бойових дій.

Навіть існуючі і працюючі мережі водопостачання і каналізування – це часто технічно зношені системи, енергетично неефективні і затратні, а втрати води через постійні протікання і пориви труб додатково зменшують ефективність систем в цілому та не дають можливості надавати якісні послуги жителям.

Доставка чистої питної води (а не умовно чистої, або «технічної», як це відбувається в багатьох громадах) – це базова цивілізаційна вимога. На перешкоді цьому часто є не лише висока вартість будівництва мереж, а й значна розпорошеність домогосподарств і невелика кількість населених пунктів в багатьох громадах. Вирішенням проблеми звісно є індивідуальні колодязі, але вода в них часто забруднена побутовими стоками (через відсутність каналізації) та через сільськогосподарську діяльність, а сам рівень води постійно знижується через кліматичні зміни.

Автори посібника, випущеного в межах Програми USAID DOBRE, пропонують такі **елементи діагностики в цій сфері** (стор. 57):

- Аналіз поточної нормативно-правової бази, визначення вимог до питного водопостачання та водовідведення, а також відповідних стандартів роботи, програмних документів, що стосуються послуги.
- Комплексний аналіз джерел водопостачання, а саме якості води та наявних запасів. Важливо порівняти прогностичні показники споживання води та обсяги джерел водопостачання відповідно до дозволів на спецводокористування.
- Аналіз якості води в джерелах і у кінцевих споживачів. Перевірити відповідність діючим санітарним нормам і стандартам можна в сертифікованих лабораторіях.
- Картування системи водопостачання на території громади, в тому числі свердловин, насосних станцій, станцій очистки води та стоків, башт Рожновського, засобів обліку та водопроводів. Системи централізованого водопостачання та водовідведення є взаємозалежними, тому нанесення на карту всіх особливостей важливе для комплексного розуміння протяжності комунікацій, їхнього стану та взаємного впливу.
- Технічний аналіз ефективності діючих систем водопостачання.
- Фінансовий аналіз діяльності надавачів послуг. Визначення структури та обсягу витрат на забезпечення водопостачання та водовідведення, доходів, рівня сплати за спожиті послуги, розміру та обґрунтованості тарифів.

Якісно проведена діагностика існуючого стану повинна стати вихідною точкою для формування плану оптимізації, впровадження якого повинно привести до:

- Забезпечення або покращення якості постачання питної води.
- Забезпечення водовідведення, каналізування та очищення стоків.
- Забезпечення економічної ефективності надання послуг.
- Зрівноваженого впливу на навколишнє середовище¹⁴.

План оптимізації може включати в себе:

1. **План організаційних змін** для підвищення ефективності надання послуг в сфері водопостачання та каналізації. Наразі трапляються ситуації, коли на території громади одночасно діють два або більше комунальних підприємства, що працюють в цій сфері, і це є наслідком їх існування в окремих громадах, що увійшли до складу нової територіальної громади в межах реформи.
2. **Визначення ієрархії інвестиційних заходів**, що включають в себе:
 - Будівництво нових мереж водопостачання.
 - Модернізація існуючих мереж та обладнання водопостачання.
 - Будівництво нових каналізаційних мереж та очисних споруд.
 - Модернізація існуючих мереж, обладнання каналізаційних мереж та очисних споруд.
 - Підвищення енергоефективності систем водопостачання та водовідведення, впровадження альтернативних джерел енергії для забезпечення роботи мереж.
 - Підтримка жителів в будівництві індивідуальних (локальних) прибудинкових очисних споруд.

Дуже важливим елементом планування є визначення чітких критеріїв, на підставі яких буде сформована ця ієрархія. Це можуть бути:

- Забезпечення всіх домогосподарств послугами з централізованого постачання питної води.
 - Покращення якості постачання води.
 - Зменшення втрат та кількості аварій в мережах.
 - Забезпечення каналізування побутових стоків.
 - Ступінь готовності до впровадження інвестиції – наявність технологічної документації, проєктно-кошторисної документації, відповідних дозволів і погоджень.
 - Можливості залучення додаткових фінансових ресурсів для реалізації інвестиції.
3. **Програма організаційного та технічного обслуговування інвестиції**, а в подальшому – утримання і обслуговування мереж і обладнання, в тому числі – забезпечення необхідними кадрами і технікою.
 4. **Можливості співпраці з іншими громадами в цій сфері** (наприклад, підключення до мереж сусідніх громад, використання очисних споруд сусідньої громади або навпаки, підключення до власних мереж сусідніми громадами).

¹⁴ Джерело: «Теорія та практика вдосконалення послуг місцевого самоврядування», стор. 60.

5. **Можливі джерела підтримки** – фінансової, в отриманні знань та досвіду.
6. **План заходів** – терміни, кошти, виконавці.

Практичні приклади:

- ▶ Методичні поради можна знайти в підготовленій Центром економічної стратегії аналітичній записці «Як подолати неефективність комунальних підприємств». Дослідження створене завдяки фінансовій підтримці Atlas Network (<https://cutt.ly/1wsbKYVY>).

Управління твердими побутовими відходами

Система управління твердими побутовими відходами, що генеруються приватними домогосподарствами, – це передусім послуги з вивезення сміття, його переробки та захоронення, яка надається на території житлової забудови відповідно до правил забудови цієї території з урахуванням схеми санітарного очищення території, затвердженої органом місцевого самоврядування¹⁵.

Управління твердими побутовими відходами – одна з найбільших проблем територіальних громад України. Це є наслідком багатьох чинників, серед яких:

- Обмежені фінансові ресурси на діяльність в цій сфері.
- Критично мала кількість сертифікованих полігонів твердих побутових відходів.
- Дефіцит комунального спеціалізованого обладнання для вивозу сміття, а часто і відсутність доступних надавачів послуг в цій сфері (приватних фірм).
- Часто системою вивезення сміття покривається не вся територія громади (особливо в сільських територіях).
- Наявність несанкціонованих сміттєзвалищ.
- Обмежений рівень впровадження систем роздільного збирання сміття (не всі види навіть в містах, в одній громаді в різних населених пунктах можуть збирати сміття за різним поділом, часто взагалі немає можливості роздільного збирання сміття).
- Низький рівень екологічної свідомості жителів, а через це – небажання долучатись до централізованого вивозу сміття (жителі не хочуть підписувати умови на вивезення сміття і сплачувати за ці послуги) і небажання сортувати сміття.
- Іноді відсутність централізованого підходу до надання послуг з вивезення сміття – в громадах цим може займатись кілька окремих комунальних підприємств чи надавачів послуг (кожен по своїй території, яка є територією колишньої громади).
- Недостатній рівень співпраці між громадами в цій сфері (наприклад, спільний полігон ТПВ і станція сортування – адже часто одна окрема громада не генерує стільки сміття, щоб забезпечити рентабельність і доцільність самостійної організації процесу).

¹⁵ Джерело: Закон України «Про відходи».

- Збитковість надання послуг з вивезення ТПВ, тарифи на цю послугу часто економічно не обґрунтовані¹⁶.
- Низька або від'ємна рентабельність процесу сортування відходів.
- Навіть за наявної підписаної умови на вивезення сміття – низький фактичний рівень оплати та заборгованості за надані послуги.

Намагання на національному рівні впорядкувати ці питання (в першу чергу – ухвалений Закон «Про управління відходами» – <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2320-20#Text>) наразі не призвели до кардинального покращення ситуації, хоча він і передбачає чітку ієрархію планувальних документів в цій сфері: національний план управління відходами (ст. 50), Регіональні плани управління відходами (ст. 51) та Місцеві плани управління відходами (плани управління відходами територіальних громад, ст. 52), які мають визначати систему поводження з відходами всіх типів, в тому числі – побутовими. На жаль, наразі навіть не всі регіони України мають офіційно затверджені Регіональні програми управління відходами, а більшість громад – навіть не почала розробку відповідних місцевих документів.

План оптимізації сфери поводження з твердими побутовими відходами може включати в себе:

1. **План організаційних змін** в системі управління твердими побутовими відходами – наразі в окремих громадах є випадки, коли в цій сфері діє одночасно кілька комунальних підприємств («спадок» діяльності в окремих громадах до формування територіальних громад в 2020 році). Цей План також може включати в себе:
 - Зміни організаційної структури – наприклад, об'єднання окремих установ.
 - Організацію спільної діяльності з іншими громадами в цій сфері (міжмуніципальне співробітництво).
 - Залучення приватних структур до цієї діяльності.
 - Перевірка та обґрунтування тарифів за вивезення сміття.
2. **Визначення пріоритетних цілей**, наприклад:
 - Покриття послугами з централізованого вивезення сміття всієї території громади.
 - Впровадження системи роздільного збирання сміття на всій території громади.
 - Ліквідація несанкціонованих сміттєзвалищ.
3. **Розробка місцевої Програми надання послуг та плану необхідних інвестиційних заходів**, що можуть включати в себе:
 - Будівництво або розбудову існуючих полігонів.
 - Закупівля необхідного обладнання та техніки.
 - Виявлення та ліквідація несанкціонованих сміттєзвалищ.
 - Екологічна освіта жителів (причому у випадку впровадження нових рішень, наприклад – роздільного збирання сміття – вчити цьому потрібно завчасно і повсюдно).
4. **Очікувані джерела підтримки** – фінансової, в отриманні знань та досвіду.
5. **Календарний план** – терміни реалізації заходів, кошти, виконавці.

¹⁶ Джерелом чотирьох останніх пунктів є Посібник «Теорія та практика вдосконалення послуг місцевого самоврядування», стор. 115.

Практичні приклади:

- ▶ Успішні практики взірцевих громад, Київ, 2021 р. У збірнику представлені громади – партнери Програми USAID DOBRE та їхні досягнення. Ідеться саме про ті громади, які отримали найвищі бали за результатами періодичної оцінки ключових галузей діяльності територіальних громад, яку Програма USAID DOBRE проводила разом із ними. Також висвітлені напрями діяльності цих громад, за якими їм надає технічну допомогу Програма USAID DOBRE.
- ▶ Методичний посібник «Як ефективно управляти відходами – досвід країн Вишеградської четвірки для України та Молдови» (ВОО МГО «Україна-Польща-Німеччина», 2018 рік: https://ukrpolgerm.com/files/metod_ukr_170.pdf).
- ▶ Регіональний план управління відходами Вінницької області на період до 2030 року (підготовлено експертами Швейцарсько-українського проєкту «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO в 2020 році: <https://cutt.ly/CwjnE3Ve>).
- ▶ Відсортоване сміття продають, а побутові відходи домогосподарств – централізовано вивозять на смітник. У Шумській громаді на Тернопільщині всього за декілька років налагодили збирання та сортування сміття. Сьогодні майже третина жителів громади підписала договори з місцевим комунальним підприємством (<https://cutt.ly/bwsb9thh>).

Забезпечення постачання тепла та електричної енергії

Централізоване забезпечення постачання електричної енергії в громадах лежить поза межами компетенції органів місцевого самоврядування, тому в цьому посібнику ми не будемо торкатись цієї теми.

Окремо відмітимо, що після початку повномасштабного вторгнення забезпечення безперебійним живленням установ та закладів громад стало одним з важливих аспектів діяльності органів місцевої влади. Особливої ваги це питання набрало восени 2022 року після систематичних та масованих атак на об'єкти енергетичної інфраструктури та застосування так званих «віялових» відключень, існує висока ймовірність повторення таких атак в осінньо-зимовий період 2023/2024 рр. Громади наразі розробляють **антикризові плани на випадок припинення газопостачання, електропостачання та надання телекомунікаційних послуг**. В межах цієї діяльності зазвичай використовується цілий спектр рішень – від встановлення типових генераторів та акумуляюючих пристроїв і до використання відновлювальних джерел енергії (сонячна, вітрова, малі гідроелектростанції). Варто зазначити, що багато міжнародних фондів та гуманітарних організацій протягом 2022-2023 року надали велику кількість генераторів як для забезпечення функціонування об'єктів критичної інфраструктури, так і для установ і закладів соціальної сфери та охорони здоров'я, місць компактного проживання ВПО, адміністративних закладів та центрів надання адміністративних послуг по всій країні. Органам місцевого самоврядування рекомендується звертатись з потребами щодо забезпечення генераторами за рахунок гуманітарної допомоги як напряду в представництва таких організацій, так і подавати заявки через відповідні військові адміністрації для їх узагальнення та передачі профільним міністерствам.

Діяльність органів місцевого самоврядування у використанні відновлювальних джерел енергії, передусім – встановленні фотовольтаїчних панелей та вітрогенераторів, активно розвивалась у багатьох громадах ще до початку повномасштабного вторгнення. Для багатьох громад пріоритетом було визначено залучення приватних інвесторів в цій сфері, і громади активно працювали над сприянням таким інвесторам – виділення земельних ділянок, підготовка необхідних документів та супровід у вирішенні всіх необхідних формальностей.

Окремим напрямком можна відзначити встановлення фотовольтаїчних панелей громадами на власних об'єктах з метою зменшення споживання електроенергії. Такими об'єктами були комунальні заклади централізованого водопостачання та каналізування (очисні споруди, насосні станції, станції очистки води) і досить часто – адміністрації громад, школи та дитячі садочки.

Якщо ж говорити про централізоване забезпечення теплом, то переважно воно наявне тільки в досить великих містах, причому в основному до нього підключено багатоквартирні будинки та комунальні заклади і установи. Наявні системи централізованого тепlopостачання часто технічно застарілі та зношені, енергетично затратні – адже будувались на принципах найпростіших рішень та низької вартості енергії. Багатоквартирні будинки, збудовані часто ще за радянських часів, мають низькі показники енергоефективності та характеризуються високими втратами тепла.

В приватних домогосподарствах та сучасних багатоквартирних забудовах використовується підхід індивідуального опалення, переважно – газового.

Органи місцевого самоврядування відповідно до ст. 13 Закону України «Про тепlopостачання» (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2633-15#Text>) мають низку чітко визначених функцій в сфері тепlopостачання. До цих функцій, зокрема, віднесено:

- регулювання діяльності суб'єктів відносин у сфері тепlopостачання;
- затвердження місцевих програм розвитку у сфері тепlopостачання, участь у розробці та впровадженні державних і регіональних програм у цій сфері;
- здійснення контролю за забезпеченням споживачів тепловою енергією відповідно до нормативних вимог;
- погодження на розміщення в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці нових або реконструкцію діючих об'єктів тепlopостачання та сприяння розвитку систем тепlopостачання на відповідній території;
- встановлення для всіх категорій споживачів тарифів на теплову енергію і тарифів на виробництво теплової енергії;
- сприяння провадженню інвестиційної діяльності у сфері тепlopостачання.

Таким чином, фактично органи місцевого самоврядування не тільки повинні регулювати діяльність підприємств в сфері тепlopостачання, встановлювати тарифи та контролювати надання теплової енергії, а й можуть затверджувати і реалізовувати місцеві програми розвитку. Діяльність таких програм може бути досить широкою, і спрямованою як на підтримку і модернізацію комунальних підприємств, що надають послуги з централізованого тепlopостачання, так і передбачати, наприклад, підтримку заходів з термомодернізації багатоквартирних житлових будинків шляхом компенсації частини видатків ОСББ на проведення таких робіт.

Роль органів місцевого самоврядування у забезпеченні теплом може полягати також і в першочерговому проведенні енергетичних аудитів наявних комунальних приміщень (або хоча б порівняльного аналізу затрат на опалення комунальних об'єктів та об'єктів житлового фонду), визначенні найбільш неефективних та проведенні їх термомодернізації. У випадку наявності централізованої системи опалення в громаді з метою підвищення її ефективності встановлюються додаткові котельні на альтернативному паливі (дрова, щепи, пелети тощо) та проводиться модернізація існуючих мереж.

Багато напрацювань та конкретних прикладів в цій сфері здійснюється в межах ініціативи «Угода мерів» (<https://com-east.eu/uk/pro-nas/ugoda-meriv/>). Підписанти Угоди мерів – муніципалітети різних країн – беруть на себе зобов'язання по зменшенню використання невідновлювальних джерел енергії, збільшенню використання енергії з відновлювальних джерел та зменшенню викидів CO₂. Наразі в Україні вже 268 підписантів цієї Угоди, і на офіційному ресурсі можна ознайомитись з їх Планами дій та конкретними заходами, спрямованими на досягнення цілей Ініціативи. В межах Угоди мерів періодично оголошуються конкурси т. зв. «Демонстраційних проєктів», в межах яких громади-переможці можуть отримати фінансування та експертний супровід реалізації запланованих заходів, переважно – термомодернізації, впровадження енергетичного моніторингу, використання відновлювальних джерел енергії та «зеленого» транспорту.

Практичні приклади:

- ▶ Встановлення у громадах відновлювальних джерел енергії. ГО Екоклуб з м. Рівне у співпраці з чотирма громадами встановили сонячні електростанції для медичних закладів у рамках проєкту «Сонячна допомога Україні» (Solar Aid For Ukraine). Зокрема, у Житомирі та Звягелі (Житомирська область), Дубно (Рівненська область) та Сумах. Наприклад в Звягельській громаді встановлена Сонячна електростанція, потужністю 32,4 кВт для місцевої лікарні, стала зразком для інших проєктів. В громаді побачили реальні вигоди від її роботи і виділили кошти з місцевого бюджету на інсталяцію СЕС (потужністю орієнтовно 150 кВт) для потреб водоканалу. Планується встановити ще одну станцію в центрі розвитку дитини для забезпечення роботи басейну в неопалювальний період на 24кВт (https://ecoclubrivne.org/energy_security_event/).
- ▶ В межах іншого конкурсу демонстраційних проєктів Угоди мерів, 2018 рік (всього в Україні було відібрано 14 проєктів), одним з переможців став проєкт «Енергоефективний Гнівань – енергетична політика сталого розвитку міста Гнівань». Цей проєкт отримав фінансування від Європейського Союзу в розмірі 757 тис. 312 євро (78% загального бюджету проєкту), а його загальний бюджет складає 970 тис. 913 євро. В межах проєкту було проведено термомодернізацію чотирьох дитячих садочків в м. Гнівань, а витрати теплової енергії на цих об'єктах скоротились на 50-70% (<https://gnivan-miskrada.gov.ua/news/1640268713/>).

5.2. ПОТЕНЦІЙНІ ПРОБЛЕМИ ТА РИЗИКИ, ПОВ'ЯЗАНІ З ПІДГОТОВКОЮ ЯКІСНОГО ПЛАНУ ОПТИМІЗАЦІЇ

Головним викликом для керівництва органу місцевого самоврядування є прийняття рішення про те, що в громаді починаються роботи з підготовки плану оптимізації тієї чи іншої сфери. Такою ситуація є через:

- **Завантаженість** багатьма іншими завданнями, особливо в громадах, на території яких відбувались активні бойові дії, які були в окупації, або на територію яких прибула значна кількість переселенців.
- **Недостатній рівень знань та практичного досвіду** в проведенні аналізу існуючої ситуації, формуванні діагнозу та подальшій розробці планів оптимізації.
- **Відсутність власного переконання** в тому, що плани оптимізації потрібно розробити і це принесе результат.
- **Дефіцит усвідомлення** того, що такі зміни можуть принести відчутний позитивний результат.
- **Побоювання змін**, які можуть стати наслідком реалізації планів оптимізації та того, що це може викликати опір і незадоволення як працівників установ і закладів громади, так і окремих груп жителів.

В той ж час, керівництво громади має усвідомлювати, що зміни внаслідок оптимізації можуть бути дуже значними і відчутними та вплинути на значну кількість осіб, наприклад – у випадку реорганізації системи надання комунальних послуг чи реорганізації в системі освіти.

Аргументи «за» оптимізацію, які наведено в розділі 2 цього посібника, здаються достатньо вагомими для того, щоб позитивний ефект від впровадження плану оптимізації переважив можливі проблеми чи незадоволення.

Саме формування детального аналізу, діагнозу та прогнозу, а в подальшому – розробка плану заходів вже несуть в собі певні ризики та проблеми, пов'язані з такими факторами:

- Динамічні зміни, що стосуються воєнної ситуації – зміна лінії фронту, ризик наступних руйнувань чи пошкодження об'єктів інфраструктури.
- Відсоток території громади, що потребує розмінування та невизначеність термінів, коли це відбудеться.
- Відстань від зони активних бойових дій та/або кордоном з Росією і Білоруссю.
- Зміни в чинному законодавстві і нормативній базі.
- Зміна кількості жителів.
- Кількість та рівень пошкоджень та/або знищення об'єктів інфраструктури.

Всі ці фактори призводять до того, що управління громадою та планування її майбутнього відбувається в атмосфері сильної невизначеності. Способи, яким чином діяти в такій ситуації, будуть представлені в наступному розділі.

5.3. З ЧОГО ПОЧАТИ ОПТИМІЗАЦІЮ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ УКРАЇНИ, ЯКІ КРИТЕРІЇ Є ВИЗНАЧАЛЬНИМИ

Бажання проводити оптимізацію тієї чи іншої сфери надання послуг чи мережі закладів громади зазвичай не виникає само по собі. Потреба проведення оптимізації є наслідком чітко сформованих передумов, які умовно можна розділити на три види:

- 1) **Передумови, сформовані внаслідок невідповідності нормативній базі** – наприклад, в освіті необхідність проведення оптимізації може бути наслідком нормативних обмежень щодо мінімальної кількості учнів, які повинні навчатись в закладі середньої освіти для отримання на нього освітньої субвенції. В медицині зміни можуть стати наслідком нормативного визначення вимог до спроможної мережі лікарських закладів або вимогами до медичних послуг, які повинні виконуватись для фінансування цієї послуги з Національної служби здоров'я України.
- 2) **Незадоволеність якістю надання послуг існуючими закладами громади.** На жаль, в такій ситуації частою є ситуація, коли для покращення якості надання послуг не проводиться комплексний аналіз всієї сфери, який і міг би стати передумовою подальшої оптимізації, а вирішуються питання кожного окремого закладу – підсилення його професійного рівня, матеріально-технічного забезпечення тощо. Це може призвести до покращення рівня надання послуг в даному закладі, але не призводить до оптимізації мережі в цілому.
- 3) **Обмеженість бюджету,** що не дозволяє вирішувати нагальні проблеми громади через непропорційне збільшення видатків на окремій галузі. Саме ця передумова є найбільш частою для тих громад, які починають свій шлях до оптимізації – адже з одного боку є досить велике суспільне незадоволення тривалим існуванням проблем в громаді, з іншого – можливість вирішення цієї проблеми за рахунок більш ефективного перерозподілу бюджету, передусім – за рахунок скорочення видатків на ті сфери, в яких існує можливість проведення оптимізації.

Визначення пріоритетних напрямів оптимізації має бути результатом попереднього аналізу бюджету громади: перш за все до уваги береться структура видатків, в якій визначаються від однієї до трьох головних статей. В подальшому робиться більш детальний аналіз цих статей з використанням інструментів бенчмаркінгу (порівняння), що дає можливість **визначити ті сфери, в яких запровадження оптимізації матиме найбільший ефект.** Зважаючи на специфіку більшості територіальних громад України, найчастіше цими сферами є освіта та культура, причому саме ці дві сфери під час розробки планів оптимізації можливо розглядати спільно, адже існує додатковий ресурс об'єднання послуг цих двох сфер. Така ситуація часто є наслідком як депопуляції населення всієї України, так і міграції жителів з сільської місцевості в міську, причому останній процес відбувається як всередині громади (міграція в адміністративний центр громади), так і назовні громади – жителі їдуть в великі міста. Ситуація додатково ускладнилась на окремих територіях України внаслідок повномасштабного вторгнення Російської Федерації в лютому 2022 року – багато жителів сходу, півночі та півдня України переїхали до інших, більш безпечних територій центральної та західної України, чи навіть за її межі. Окремо слід відзначити, що часто фактична наявність в громадах мереж закладів суспільних послуг (передусім освіти та культури), в окремих випадках – комунальних підприємств – є наслідком завершеної восени 2020 року адміністративно-територіальної реформи, в ході якої на базі існуючих раніше більш ніж 12 000 громад було сформовано 1 469 територіальних громад, і до складу нових територіальних громад часто увійшли території колишніх 10 чи навіть 20 громад. А майже кожна з цих «старих» громад мала власні заклади освіти, культури, адміністративні приміщення тощо, і створена «нова» територіальна громада фактично отримала мережу закладів, яка значно перевищувала існуючі

актуальні потреби. На жаль, в період з 2020 по 2022 рік незначна частина громад змогла провести повноцінну оптимізацію наявних систем надання публічних послуг, і тому потреба в оптимізації залишається дуже актуальною практично для всіх громад.

Підсумовуючи, **оптимізація сфер, які є найбільшими з точки зору видатків місцевого бюджету (в першу чергу – освіта) може дати значну економію, і вивільнений фінансовий ресурс можна спрямувати на реалізацію завдань, що задовільняють потреби жителів.** Зазвичай перелік таких завдань розміщено в стратегії розвитку громади. Звісно, саме по собі проведення оптимізації повинно в кінцевому випадку привести до задоволення потреб жителів (причому це можуть бути як нові послуги, які неможливо було раніше впровадити, так і покращення якості надання існуючих послуг), але **першочерговим фактором в визначенні ієрархії повинна бути можлива економія коштів та реальність реалізації запланованого.** Додаткові інвестиції та збільшення видатків в окремих сферах можуть бути запланованими тільки в тому випадку, якщо в подальшому це сформує нові, додаткові джерела доходів (наприклад, інвестиції в обладнання лікарні призведуть до збільшення кількості задекларованих пакетів послуг – і збільшення отриманого фінансування з НСЗУ; закупівля нової техніки для комунального підприємства дозволить збільшити покриття території громади послугою централізованого вивезення сміття – і підвищення суми оплат за цю послугу та т.і.).

5.4. МЕТОДИ РОЗРОБКИ ТА ВПРОВАДЖЕННЯ ПЛАНУ ОПТИМІЗАЦІЇ

Ситуація невизначеності як всередині, так і ззовні громади не виключає потреби, а часто і необхідності планування, навіть навпаки – маючи якісно сплановані заходи, можна більш ефективно діяти під час складних обставин.

У нашому випадку **ключовим невизначеним питанням є демографічна ситуація в громаді** – хто з жителів громади і коли повернеться, або хто з ВПО і коли виїде. Ці дані є фактором, що найбільше впливає на очікувані обсяги надання публічних послуг (а для цього потрібна відповідна інфраструктура). Незважаючи на те, що за допомогою певних інструментів можна спробувати визначити ці кількісні показники, але на фактичні результати впливатимуть елементи невизначеності та ризику, такі як:

- Терміни завершення війни.
- Ризик подальших руйнувань/знищень (як в нашій громаді, так і в тих громадах звідки приїхали чи можуть приїхати ВПО).
- Недостовірність даних опитувань чи анкетування ВПО.
- Зміна рішень ВПО щодо повернення.

Можливим способом мінімізації ризиків виникнення помилок в плануванні заходів з оптимізації є **застосування методології розробки сценаріїв**, яка полягає в опрацюванні кількох можливих варіантів розвитку подій, а далі – розробки окремих варіантів заходів під кожен варіант. Пропонований перебіг підготовки виглядає так:

- 1) **Вибір ключового фактору, навколо якого будуть опрацьовуватись різні сценарії** – в нашому випадку рекомендовано, щоб це був фактор зміни кількості жителів в громаді.
- 2) **Визначення найважливіших чинників, що будуть впливати на наш головний фактор**, тобто на зміну кількості жителів в громаді (наприклад, перспективи закінчення активної фази бойових дій в тих громадах, звідки в нашу переїхали ВПО, можливість ВПО знайти місце постійного проживання та роботу в нашій громаді тощо).

- 3) **Формування кількох варіантів** – очікуваних змін кількості жителів в нашій громаді в визначеному діапазоні (наприклад, значне зменшення, середнє зменшення, стабільний рівень, середнє зростання, значне зростання).
- 4) **Утворення сценаріїв розвитку ситуації для кожного з вищевказаних варіантів**, тобто яким буде рівень очікуваних потреб на публічні послуги та необхідну для цього інфраструктуру у випадку настання кожного з можливих варіантів змін кількості жителів громади.
- 5) **Створення плану заходів для кожного з варіантів**, тобто визначення які саме зміни нам необхідно впровадити, щоб забезпечити задоволення потреб жителів в публічних послугах і інфраструктурі.
- 6) **Вибір найбільш реального варіанту на підставі сформованих критеріїв** (наприклад, ймовірності настання саме цього варіанту, рівня потрібних видатків, фінансової і енергетичної ефективності, часу реалізації, ризиків тощо). Далі для цього варіанту потрібно розробити більш детальний календарний план реалізації завдань.

В той момент, коли очікувана нами ситуація зміниться у відношенні до обраного сценарію, наприклад кількість жителів замість очікуваного зменшення почне збільшуватись, ми будемо мати «наготові» наступний сценарій з попередньо сформованим планом заходів, який потребуватиме лише деталізації.

В підрозділі № 4.1 вказано, що підготовка аналізу існуючої ситуації та в подальшому плану оптимізації – це лише два перших етапи циклу управління процесом ефективних змін в діяльності органу місцевого самоврядування, які ми описуємо в цьому посібнику. Після цього починається третій, найскладніший етап – **реалізація заходів плану оптимізації**, з яким одночасно починається і **етап моніторингу**. В подальшому відбуватиметься етап внесення змін, який полягатиме у **внесенні можливих коректувань в план**, і останній етап – **актуалізація всього документу**. Ці елементи разом повинні створювати організовану систему. Рекомендується, щоб ця система була офіційно ухвалена рішенням ради громади, або рішенням голови громади.

В цьому посібнику через обмеження в його об'ємі, ми не зупинялись детально на аспектах впровадження сформованих та ухвалених планів. З іншого боку, наразі доступними є різноманітні матеріали в цій сфері, в тому числі – опрацьовані в межах Програми USAID DOBRE. Серед них:

- «Теорія та практика вдосконалення послуг місцевого самоврядування. Посібник для територіальних громад. Книга перша. Поняття публічних послуг. Розробка та реалізація Плану вдосконалення послуги» (<https://decentralization.gov.ua/news/13702>).
- «Партисипативне стратегічне планування в органах місцевого самоврядування. Посібник для об'єднаних територіальних громад», Мірослав Ольчак (<https://cutt.ly/SwjW60Ma>).

А також цілі розділи в кількох десятках стратегій розвитку територіальних громад, що були опрацьовані в межах Програми USAID DOBRE експертами Фонду розвитку місцевої демократії ім. Єжи Регульського. В них містяться більш детальні пропозиції, що стосуються таких аспектів, як:

- Впровадження та моніторинг стратегії.
- Оцінка результатів реалізації стратегії (евалюація).
- Процедура актуалізації стратегії.
- Інформування громадськості.

Для прикладу можна використати Стратегії розвитку територіальних громад, що були опрацьовані в межах Програми USAID DOBRE:

- Стратегія сталого розвитку Менської міської територіальної громади на 2021-2029 роки (Чернігівська область – <https://cutt.ly/lwki60ld>)

- Стратегія сталого розвитку територіальної громади міста Вознесенська на 2019-2026 роки (Миколаївська область – <https://voz.gov.ua/strategchn-dokumenti.html>)
- Стратегія розвитку Хоростківської ОТГ на 2019-2026 роки (Тернопільська область – <https://cutt.ly/TwkoqJcH>).

В процесі проведення аналізу, а в подальшому – розробки і реалізації плану оптимізації не можна забувати про такий надзвичайно важливий елемент цього процесу, як участь громадськості. Участь жителів як в оцінці актуального стану надання послуг, так і в визначенні очікувань і потреб, узгодження пропозицій є абсолютно необхідною. Важливо також, щоб участь громадськості була забезпечена на всіх етапах процесу – під час аналізу, розробки документу, обговорення проєкту документу, під час його ухвалення та під час впровадження та оцінки результатів.

Участі громадськості як способу забезпечення суспільного прийняття та схвалення процесу змін та запобіганню виникненню місцевих конфліктів буде присвячено розділ 7 цього посібника.

6. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА ТА ВИКОРИСТАННЯ ВІДНОВЛЮВАНИХ ДЖЕРЕЛ ЕНЕРГІЇ В ПРОЦЕСІ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ І УПРАВЛІННІ ІНФРАСТРУКТУРОЮ

Важко уявити собі, що в сучасних умовах, у випадку планування будь-яких інвестицій, ремонтів, реконструкцій чи модернізації, не враховувалися б такі важливі аспекти, як охорона навколишнього середовища та енергоефективність. **Якою б не була складність існуючої ситуації, вона не звільняє нас від обов'язку забезпечувати потреби не тільки теперішнього, а й майбутніх поколінь, яким ми залишимо оточуюче нас природне середовище.**

Як вже кілька раз згадувалось в цьому посібнику, **заходи з оптимізації практично завжди відбуваються одночасно з заходами про-екологічного характеру, або взагалі є одним і тим самим.** Наприклад, оптимізація бюджетних видатків громади може бути досягнута шляхом реалізації низки заходів в сфері термомодернізації, які в свою чергу призведуть до покращення стану повітря та зменшення негативного впливу на навколишнє середовище. Об'єднання надання кількох послуг на базі одного об'єкту, наприклад – освіти, культури та спорту, означатиме зниження витрат на утримання приміщення, менше використання енергії (в порівнянні з кількома окремими об'єктами), а отже – знову зменшує забруднення навколишнього середовища.

Цей розділ саме й присвячено питанням захисту навколишнього середовища та зменшення негативного впливу підчас реалізації заходів з оптимізації публічних послуг та комунальної інфраструктури в громадах.

Експертним середовищем підготовлено практичні посібники, які будуть корисними для громад. Серед них: Посібник «Зелене відновлення українських громад», який підготовлений організацією Екоклуб, Рівне. Цей посібник містить інформацію про післявоєнну відбудову України, зважаючи на енергетичну та кліматичну складові; євроінтеграцію в межах Європейського зеленого курсу (https://ecoclubrivne.org/green_recovery_ukr/).

Також дуже корисними є підготовлені експертами «Рекомендації для органів місцевого самоврядування з впровадження енергоефективних заходів на рівні територіальних громад» за сприяння Проєкту USAID «ГОВЕРЛА». Рекомендації спрямовані на допомогу громадам в імплементації законодавства в сфері енергоефективності, поширення кращих муніципальних практик, розробку і проведення циклу навчальних заходів, надання консультативної і практичної допомоги у запровадженні дієвих систем енергоменеджменту, енергомоніторингу, підготовці програмних документів (<https://cutt.ly/gwsb8fOG>).

Через війну в Україні завдано величезної шкоди довкіллю, особливо в громадах, які були чи є в зоні бойових дій (обстріли лісів, наземних і морських екосистем, промислових об'єктів, транспортної інфраструктури та будинків, а також інфраструктури водопостачання, каналізації та утилізації відходів). Військові дії також призвели до різкого збільшення кількості відходів. Вони включають в себе пошкоджені або покинуті військові транспортні засоби та обладнання, уламки снарядів, цивільні транспортні засоби, будівельне сміття або незібрані побутові чи медичні

відходи. Проводиться постійна робота, в першу чергу в постраждалих громадах, щодо оцінки розміру фактичних збитків, заподіяних війною. Офіс генпрокурора здійснює процесуальне керівництво у понад 190 кримінальних провадженнях щодо злочинів росіян, вчинених проти довкілля, з них 14 кваліфіковані як екоцид. За даними Міндовкілля, збитки, завдані окупантами довкіллю України, станом на кінець червня 2023 року склали майже 2 мільярди гривень (<https://cutt.ly/rwsVyCY3>).

При плануванні оптимізації послуг та інфраструктури потрібно враховувати, що ця шкода матиме серйозні і довгострокові наслідки для здоров'я людини та екосистем. Зокрема, через пошкодження інфраструктури водопостачання приблизно 1,4 мільйона людей в Україні (дані станом на початок 2023 року) не мають доступу до безпечної води, а ще 4,6 мільйона людей мають обмежений доступ (<https://cutt.ly/0wsVutCT>).

Через підриг Каховської ГЕС армією РФ ще близько 700 тисяч людей втратили належний доступ до питної води як на окупованих територіях, так і на підконтрольних Україні (<https://cutt.ly/0wsVuAmM>).

Громади, які постраждали, будуть змушені зосередитися на усуненні та зменшенні безпосередніх ризиків для здоров'я людей та довкілля, пов'язаних з наслідками війни (відновленні та перебудові більш ефективної екологічної інфраструктури для забезпечення постачання безпечної питної води, відповідних санітарних умов і належного збору, зберігання та обробки відходів).

До повномасштабного вторгнення Україна активізувала свої зусилля щодо врахування питань довкілля в розвитку громад. Окремі міські громади в процесі довгострокового планування брали за основу європейські ідеї зеленої трансформації. Наприклад, 28 січня 2022 року Вінницька міська територіальна громада першою в Україні проголосила Зелений курс за прикладом Європейського зеленого курсу (<https://cutt.ly/Fwsb4tub>).

В раніше згадуваному Плані післявоєнного відновлення та розвитку України, який задекларований Національною радою з відновлення від наслідків війни враховані принципи розвитку зеленої економіки та економіки з низьким рівнем шкідливих викидів, зокрема визначено п'ять пріоритетних напрямків:

- 1) Реформування державного природоохоронного управління.
- 2) Політика пом'якшення негативного впливу на клімат та адаптації.
- 3) Екологічна безпека та ефективне управління відходами.
- 4) Соціально-відповідальне використання природних ресурсів.
- 5) Збереження природних екосистем, збереження біологічного різноманіття та відновлення та розвиток природоохоронних територій (<https://cutt.ly/3wsVu7pD>).

Такі екологічні фактори та євроінтеграційні зобов'язання України щодо дотримання зеленого курсу мусять враховувати громади. Відповідно до затвердженого Урядом у жовтні 2022 року «Порядку розроблення, проведення громадського обговорення, погодження програм комплексного відновлення області, територій територіальної громади (її частини) та внесення змін до них» поряд з іншими мають сприяти впровадженню таких сучасних підходів, як енергоефективність та екологічність (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1159-2022-%D0%BF#Text>).

Успішне післявоєнне відновлення і розвиток інфраструктури в громадах повинно базуватися на чіткій стратегії майбутнього розвитку, відбуватися з дотриманням чинних екологічних вимог та стандартів, зокрема, процедур оцінок впливу на довкілля, моніторингу даних про стан довкілля, використанням природо-орієнтованих рішень в реалізації місцевих програм, пошуку механізмів співпраці влади, бізнесу та громадськості та пошуку, урахуванням найкращих доступних технологій, залученням достатніх коштів для екологічно стійкої реконструкції.

Ще одним з пріоритетних завдань для територіальних громад є вирішення проблем управління енергією на місцевому рівні, підвищення енергетичної безпеки, збереження довкілля та забезпечення сталого розвитку, ефективного та ощадливого використання енергетичних ресурсів, а також надання якісних енергетичних послуг.

Громади змушені дбати про ефективне використання ресурсів та енергоефективність, знаходити і спрямовувати власні кошти на модернізацію, скорочувати витрати на енергоносії зважаючи на наявність старого житлового фонду, енергозатратних комунальних підприємств, немодернізованих об'єктів соціальної, медичної, освітньої сфери.

Впровадження енергоефективних заходів на рівні територіальних громад передбачає:

- впровадження енергоефективності в будівлях;
- запровадження енергоменеджменту в громадах;
- розвиток відновлюваної енергетики;
- пошук джерел фінансування енергоефективних проєктів, розробка і реалізація місцевих програм енергоефективності в громадах.

Експерти вважають, що територіальні громади мають створювати стратегічні плани підвищення рівня енергозбереження та адаптації до змін клімату, вивчати позитивний досвід впровадження зелених проєктів як в Україні, так і за кордоном. Серед рекомендацій:

- Припинити просування заходів, які збільшують викиди парникових газів.
- Інтегрувати необхідність скорочення використання автомобілів.
- Інвестувати в активну туристичну інфраструктуру та якісний громадський транспорт.
- Запровадити мінімальні стандарти енергоефективності.
- Провести реконструкцію комунальної власності.
- Прийняти політику циклічної економіки щодо відходів.
- Запроваджувати сучасні політики поведінки з відходами.
- Визначити території в місцевому плані, які придатні для відновлюваної енергетики.
- Відмовитися від викопного палива та інвестувати в проєкти відновлюваної енергетики.

Адаптація до змін клімату має бути невід'ємною частиною місцевої політики. Частина громад в Україні, що є підписантами Угоди Мерів (близько 300), вже мають розроблені деталізовані плани зі скорочення викидів вуглецевих газів та заходи з адаптації. Проте, кількість цих громад становить менше 25% від усіх громад України, діючі плани потребують актуалізації (https://ecoclubrivne.org/green_recovery_ukr/).

У вирішенні питань фінансування заходів в цій сфері потрібно використовувати кошти місцевого бюджету, залучати фонди охорони навколишнього природного середовища, звертатися по фінансову підтримку до міжнародних фондів. Наприклад, Програма LIFE – це фінансовий інструмент Європейського Союзу для реалізації заходів із захисту довкілля та боротьби зі змінами клімату, який діє з 1992 року. Україна приєдналася до Програми в червні 2022 року. Українські організації мають право брати участь у різних конкурсах за Програмою LIFE; втім, існують проєкти, спеціально призначені саме для України. Серед них, Phoenix (Фенікс): Проєкт комплексної орієнтації на нову екологічну інфраструктуру в українських містах – відходи. Phoenix (Фенікс): Проєкт комплексної орієнтації на нову екологічну інфраструктуру в українських містах – вода (<https://cutt.ly/qwsViSYA>).

В Україні створений **Фонд декарбонізації та енергоефективної трансформації України**. Завдяки цьому інструменту вперше надходження з податку за викиди CO₂ будуть спрямовані саме на цілі з декарбонізації та енергоефективності; українці отримають законодавчо гарантоване джерело фінансування програм сталого розвитку в Україні, а європейські партнери – гарантоване державою та законом, постійно наповнюване джерело повернення інвестицій у «зелені» проекти (<https://cutt.ly/KwsViX6b>).

Для досягнення енергетичних і кліматичних цілей важливим є мережування громад: активна участь в роботі асоціацій міст (Асоціація енергоефективних міст України, Асоціація міст України, Асоціація малих міст України), коаліції «Енергетичний перехід», що збільшить шанси участі в проєктах і запровадження змін в цій сфері у громадах.

Практичні приклади:

- ▶ Є різні платформи, зокрема на сайті Екоклубу33, платформі WWF34, посібників і матеріалів для громад, які показують, представляють успішні практики природо орієнтованих рішень щодо адаптації до кліматичних змін.

Втілення проєктів з розвитку відновлюваних джерел енергії та енергоефективності (https://ecoclubrivne.org/grant_winners/).

Природоорієнтовані рішення (<https://wwf.ua/>).

Вісім ідей для зелених міст України/авт. кол.: С. Романко, Н. Андрусевич. – Київ: 350.org, 2020. – 56 с. (<https://cutt.ly/PwVQmprj>).

- ▶ Фахівці ГО «Еколтава» описали інструменти, пріоритети та напрями відновлення територіальних громад України на прикладі Полтавської області, які містяться в Посібнику «Зелене» післявоєнне відновлення українських громад», зокрема розробили покрокову інструкцію для місцевої влади та екоактивістів. Вона включає, зокрема: визначення головних проблем громади, які потребують нагального вирішення; проведення опитування місцевого населення щодо того, з якими екологічними проблемами вони стикаються; пошук варіантів вирішення проблеми – розроблення плану, проєкту, дорожньої карти; залучення відповідних фахівців і представників громадськості; проведення громадських слухань.; співпрацю з місцевими екологічними організаціями (<https://cutt.ly/fwsVim1N>).
- ▶ Проєкти за принципами Зеленого відновлення (<https://goo.su/p9RSFK6>).
- ▶ План дій зі сталого енергетичного розвитку, Березанська ТГ, Київська область (<https://cutt.ly/qwkYc4FV>).
- ▶ Приклади оцінки енергетичного потенціалу громади, створення плану використання власних відновлюваних джерел енергії та потенціалу енергоефективності, інформація про інструменти для втілення такого плану у життя. Огляд важливих аспектів та приклади практик в посібнику для органів місцевого самоврядування «Енергетична самодостатність громад: шлях до економічного розвитку та порятунку планети. Центр екологічних ініціатив «Екодія» (<https://cutt.ly/rwkYvjek>).
- ▶ Як приклад успішних практик можна також згадати кооператив «Сонячне місто», який створили у місті Славутич (Київська обл.) у вересні 2018 р., який дозволяє його членам

заробляти на виробництві електроенергії з відновлюваних джерел: електроенергію продають за «зеленим тарифом» та отримують дохід. Сонячні станції розміщені на трьох дахах муніципальних будівель у Славутичі. Більше про кооператив «Сонячне місто» та інші ідеї-кооперативів (<https://goo.su/jt7Gsx>).

Повномасштабна війна Росії проти України має величезні негативні наслідки, які змушують громади кожного дня ухвалювати важливі рішення, що впливатимуть на майбутнє, і вони потребують врахування енергетичної та кліматичної складової, питань збереження довкілля.

7. УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ ЯК СПОСІБ ОТРИМАННЯ СУСПІЛЬНОГО ПОГОДЖЕННЯ ПРОЦЕСУ ОПТИМІЗАЦІЇ ТА ЗАПОБІГАННЯ ВИНИКНЕННЮ КОНФЛІКТІВ

Партисипація, демократія участі, участь жителів, залучення громади, учасницьке прийняття рішень, учасницьке управління – поняття, які вживаються при розгляді питань участі громадян в ухваленні і реалізації рішень у всіх сферах життєдіяльності громади.

Залучення громадськості до процесу вироблення управлінських рішень вважається одним із фундаментальних принципів демократичного суспільства. Україна приєдналась до Ради Європи у 1995 р., у 1997 р. ратифікувала Європейську Хартію місцевого самоврядування, в якій зазначається, що «органи місцевого самоврядування є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму», а «право громадян на участь в управлінні державними справами є одним з демократичних принципів... і найбільш безпосередньо може здійснюватися саме на місцевому рівні». Держава також ратифікувала Додатковий протокол до Європейської Хартії місцевого самоврядування щодо права участі громадян у діяльності органів місцевого самоврядування, і таким чином взяла на себе зобов'язання створити умови для розширення прав громадян щодо участі у прийнятті рішень органами місцевого самоврядування і забезпеченні розвитку місцевої демократії (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/452/97-%D0%B2%D1%80#Text>, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_946#Text). Також варто згадати Європейську Хартію про участь молоді у місцевому та регіональному житті (<https://rm.coe.int/168071b58f>). Участь молоді є особливо відчутною на локальному рівні, як от в школах, молодіжних чи культурних центрах, в молодіжних громадських радах, в проектах громадського бюджету, в спортивних і культурних ініціативах

Залучення громадян до розвитку території, вироблення, ухвалення управлінських рішень та контролю за їхнім виконанням:

- Є важливим елементом успішності громад.
- Дозволяє збільшити рівень довіри до органів управління.
- Робить процес прийняття рішень прозорішим.
- Сприяє подальшій співвідповідальності усіх зацікавлених сторін у його реалізації.
- Наближає до європейських стандартів життя в громадах.

Як вже згадувалось в попередніх розділах цього посібника, участь жителів громади в процесі оптимізації послуг і майна є абсолютно необхідною, спочатку на етапі проведення аналізу актуальної ситуації, що полягає передусім у наданні власних оцінок щодо існуючого рівня та якості надання послуг та інфраструктури, а далі – на етапі розробки плану, коли важливими є їх очікування та ідеї, що стосуються покращення існуючої ситуації. Не слід забувати і про залучення громадськості на етапі реалізації програми оптимізації, адже саме жителі повинні брати пряму участь у оцінці стану реалізації заходів, покращення якості послуг, а якщо потрібно – то в опрацюванні можливих змін програми.

В цьому розділі йтиметься про форми та значення участі громадськості, завдяки якій можна не тільки більш якісно і ефективно запланувати оптимізаційні зміни, але і заручитись підтримкою жителів, отримати їх погодження на ці зміни та завдяки цьому – уникнути виникнення місцевих конфліктів.

Залучення громадськості, зокрема, є одним з важливих напрямів роботи Програми USAID DOBRE, яка працює через регіональні організації громадянського суспільства з метою сприяння активній участі громадян у прийнятті рішень місцевого рівня та у вирішенні питань місцевого значення, а також зміцнення соціальної згуртованості в умовах значних демографічних змін, яких зазнали багато громад через війну (<https://decentralization.gov.ua/donors/dobre>).

В основі планування майбутнього розвитку громади потрібне чітке розуміння і бачення, як зробити громаду комфортною для повноцінного життя і роботи її жителів, забезпечити для них якісні послуги. Тому, в підготовці планів та стратегій розвитку, планів оптимізації публічних послуг та інфраструктури, ухваленні рішень про розвиток громади та під час їх реалізації, органам місцевого самоврядування дуже важливо враховувати думки людей, залучати жителів таким чином, щоб вони відчували свою причетність та відповідальність, усвідомлювали необхідність докласти свої зусилля до їх виконання.

Напрацьовано і законодавчо закріплено значну кількість механізмів залучення громадськості, які використовуються в громадах: місцевий референдум, загальні збори жителів за місцем проживання, громадські слухання, консультації з громадськістю, громадська експертиза, консультативно-дорадчі органи, громадські ради, звернення громадян, електронні петиції, громадські приймальні, особистий прийом, запит на публічну інформацію, громадський бюджет, громадський контроль у сфері благоустрою, конкурс проєктів та програм розвитку місцевого самоврядування, громадська участь у конкурсних комісіях та комітетах, органи самоорганізації населення, місцеві ініціативи.

До широкомасштабної агресії Росії найпопулярнішими механізмами залучення в громадах стали: громадський бюджет, громадські слухання, консультації з громадськістю. Цьому сприяли також поява практичних посібників та висвітлення історій успішних практик застосування цих механізмів.

Ключові моменти громадського бюджету можуть відрізнятися залежно від громади, але загальна схема така:

- Ідею проєкту може запропонувати будь-який повнолітній мешканець міста.
- Для подальшого опрацювання цієї ідеї необхідно зібрати певну кількість підписів (зазвичай від 20 до 100).
- Необхідно підготувати опис проєкту та кошторис проєкту.
- Проєкт повинен пройти фахову експертизу міських чиновників щодо того, чи може він дійсно бути реалізований.
- Після цього проєкт допускається до конкурсу і відбувається етап агітації.
- Фактично паралельно з етапом агітації відбувається етап голосування (електронного, паперового, змішаного), переважно він триває два тижні.

Необхідні умови для реалізації громадського бюджету. Насамперед орган місцевого самоврядування повинен прийняти на сесії положення про громадський бюджет. Після цього голова громади має його підписати. Наступний крок – необхідно прийняти рішення про розмір коштів у бюджеті громади на реалізацію громадського бюджету. Здебільшого це 1% бюджету розвитку (але може бути і якась конкретна сума). Часто можна почути думку, що головне прийняти положення про громадський

бюджет. Насправді це величезна помилка. Адже поки що виконані лише необхідні умови для впровадження механізму громадського бюджету, а найважливіше лише починається. Створена лише схема, яку необхідно наповнити реальними діями. Це лише основа, з якої необхідно починати зміни.

Найважливіше у громадському бюджеті – спонукати жителів брати в його реалізації активну участь. Як на етапі творення ідей проєктів, так і на етапі активного втілення їх в життя, інформування місцевої спільноти про важливі для неї ініціативи, активна агітація за свої проєкти найрізноманітнішими методами, спонукання прийти і проголосувати у визначений період. Громадський бюджет повинен формувати довіру громадян до місцевої влади та сприяти кращому розумінню процесів управління громадою, створювати ефективний механізм взаємодії місцевої влади та жителів міста в бюджетному процесі, допомагати у визначенні та вирішенні проблем, які найбільше хвилюють жителів. Крім того, громадський бюджет підвищує рівень відкритості та прозорості роботи місцевої влади. Суть громадського бюджету, мабуть, не в тому (чи не насамперед у тому), щоб залатати шматок дороги, а в тому, щоб люди навчились об'єднуватись для відстоювання своїх потреб, щоб суспільство ставало все більш свідомим та ініціативним.

Дуже часто трапляється ситуація, коли орган місцевого самоврядування не має бажання впроваджувати громадський бюджет. Чому? Причин може бути багато. Від недолугості влади, яка елементарно не бажає втрачати навіть найменші важелі впливу на розподіл бюджетного фінансування, до невідповідності жителів до представлення та подальшого відстоювання найпростіших ініціатив. Деколи влада, наводячи саме цей аргумент (що жителі ні на що не здатні), пропонує «схему» карикатурного громадського бюджету, коли правом ініціювати проєктні ідеї наділені лише працівники виконавчих структур. Як виходити з такої ситуації? У такому разі мають діяти неурядові структури, які повинні переконувати і місцеву владу, і політичні еліти, і пересічних жителів різними способами (семінари, круглі столи, політичні програми, приватне спілкування тощо), що прийняття та ефективна реалізація громадського бюджету буде вигідною для усіх: і для влади, і для політиків, і для громадян, бо громадський бюджет є дуже ефективним механізмом активізації громади. Необхідно, мабуть, згадати, що в Україні відсутній відповідний закон, який стосується впровадження громадського бюджету. Погано це, можливо, з тієї причини, що багато моментів усе ж легше і простіше було б відрегулювати на національному рівні, а добре, бо відсутність глобальних законодавчих рамок дає більше простору для місцевої ініціативи. Наприклад, у Польщі також немає закону про принципи громадського бюджету, кожне місто приймає рішення про запровадження такого бюджету відповідно до власних моделей. На сьогодні в Польщі триває дискусія, чи потрібно приймати офіційний документ на рівні держави, чи міста і надалі будуть приймати рішення на своєму рівні. У Польщі вперше громадський бюджет з'явився у 2011 році, і з кожним роком спостерігається стрімке зростання кількості міст, що запроваджують такий бюджет. Обсяги громадських бюджетів у Польщі – від 40 тисяч до 60 млн злотих, від 0,002% до 3,4% від загального бюджету міста. Що стосується активності мешканців, то це від 2% до 40%.

Ще декілька слів про **впровадження в невеликих громадах громадського бюджету**. Ключове побоювання Голів громад, пов'язане з цим – це те, що люди будуть пасивними і не проявлятимуть активності не лише під час голосування, а й на етапі подачі пропозицій. Значною мірою це відповідає дійсності. І на цьому етапі потрібно включити в гру бюджетні структури – бібліотеки, школи, лікарні, клуби, дитячі садочки тощо. Їх необхідно змусити подавати проєкти на важливі і для них (і для громади в цілому) потреби. І коли громада зрозуміє наскільки це важливий і цікавий механізм, то процеси цікавих ідей і активного голосування йтимуть само-собою. Наприклад, в Хоростківській та Лановецькій громаді Тернопільської області голосування за проєкти для реалізації за рахунок коштів громадського бюджету здійснюється онлайн через е-сервіс «Громадський бюджет», в Борщівській громаді є дуже хороший досвід розмежування загального бюджету на окремі компоненти (місто, село, спільні проєкти) тощо, щоб урівноважити можливості врахування потреб усіх жителів громади.

Одним із знарядь, яке може слугувати конструктивному діалогу влади і жителів при розробці і виконанні планів оптимізації послуг та інфраструктури, є також громадські консультації. Це процес інформування і вивчення думки громадян щодо різних істотних для них справ та під час прийняття ключових рішень.

ПОРЯДОК проведення консультацій з громадськістю див. <https://goo.su/YuFOcDT>

- Процес консультацій має ініціюватися владою, тому що у цьому процесі жителі є свого роду радниками для місцевої влади.
- До процесу громадських консультацій можна залучати зовнішніх суб'єктів, громадські організації, незалежних експертів, науковців, які допоможуть в полегшенні комунікації між владою і жителями.
- Головна ціль консультацій – розробка спільно з жителями найкращих проєктів і рішень, що стосуються важливих для громади справ.
- Насамперед, консультації можна проводити щодо проєктів розвитку чи оптимізації інфраструктури (будівництво очисних споруд, об'єктів освіти та культури, спортивних та дитячих майданчиків, ремонт доріг, модернізації парків). Насправді, консультації можна проводити з усіх справ, слід тільки пам'ятати, що метою є не самі консультації, а розробка і досягнення найкращого результату.
- При втіленні таких проєктів слід вислухати побоювання жителів, а роботи проводити так, щоб найменше ускладнити життя навколишнім жителям. При такій діяльності слід пам'ятати, що інколи влада змушена приймати непопулярні рішення, адже деякі об'єкти, які є важливими з огляду на всю громаду, з погляду жителів часто є зайвими, особливо, якщо вони будуть розташовані поруч з їх місцем проживання. Тому в консультаціях надзвичайно важливим є процес інформування, який потрібен, щоб побоювання жителів розвіяти на самому початку.
- В консультаціях також є важливим процес вивчення громадської думки перед тим, як будуть витрачені кошти. Перед прийняттям рішення слід розмовляти, вивчати думку майбутніх користувачів такими об'єктами і послугами.

На основі практичного досвіду впровадження механізмів залучення громадян до вирішення питань місцевого значення в територіальній громаді можна стверджувати:

- Потрібно знаходити шляхи переходу від обговорень до практичної взаємодії між громадськістю та владою, використовуючи різні рівні залучення: інформування, консультування, делегування, аби взаємодія принесла реальні результати.
- Механізми залучення відрізняються між собою за їх способами, обов'язковістю застосування, детальними і визначеними процедури здійснення, ефективністю, частотою, зручністю і простотою використання. Громаді варто спробувати підібрати свої інструменти залучення, які б враховували специфіку громади, кількість населення, традиції, інші особливості, вкрай важливо проаналізувати зміст конкретного механізму та адаптувати під себе, щоб він відповідав реаліям громади. Лише в такому випадку ці інструменти можуть ефективно працювати і ними зможуть користуватися люди.
- Інструменти участі мають бути такими, щоб ними могли користуватися люди, і вони не були обтяжливими для них. До того ж варто підібрати власний інструментарій не з точки зору зручності для посадових осіб, а з позиції доступності для людей. Важливим є також використовувати засоби верифікації особи, застосовувати гендерний баланс, а також забезпечувати рівний доступ для вразливих категорій жителів.

- Необхідно залучати і забезпечувати повноцінну, активну, відчутну участь у процесі формування політики та прийняття управлінських рішень із питань, що мають вплив на їхнє життя та життя їхніх спільнот, різних груп людей (громадськості) незалежно від статі, віку, соціального стану, релігії, представників вразливих груп: внутрішньо переміщених осіб, людей з інвалідністю, представників етнічних та мовних меншин, зокрема тих, які зазнають множинної дискримінації.
- Не варто прагнути запровадити в громаді одразу якомога більше механізмів залучення людей до прийняття рішень у громаді. У цій справі важлива не кількість, а якість, важливо робити це поетапно та поступово.
- Першим кроком для використання інструментів залучення громадськості є забезпечення нормативно-правової бази – ухвалення місцевою радою відповідних рішень (Статуту, положень, порядків), які регламентують застосування відповідних способів залучення громадян до процесу ухвалення рішень. Цими нормативними актами має бути визначено відповідні процедури, алгоритми та зразки документів, що полегшує їхнє використання.
- Ефективність запровадження механізмів залучення залежить від усвідомлення громадянами і посадовцями сутності цих механізмів: навіщо вони, як впливають на підвищення ефективності рішень. Не завжди представники влади мають досвід діалогу зі своїми жителями. Так само і жителі зазвичай вважають, що влада хоче їх ошукати і відповідно мають побоювання. Тому, на старті запровадження механізмів участі потрібною є інформаційно-просвітницька робота з чіткими поясненнями: на кого і навіщо орієнтований конкретний механізм. Потрібно зустрічатися з людьми, інформувати про такі можливості, ефективно використовуючи всі канали інформування, зокрема соціальні мережі. Проводити навчання для людей, зокрема, під час запровадження громадського бюджету в громаді. При використанні цього механізму люди мають подавати не просто ідеї, а реальні плани їх втілення, подавати пропозиції до бюджету, заповнюючи відповідні форми.
- Громада має усвідомити потрібність використання механізмів залучення і як управлінського інструменту, який робиться не для формальності, і як підходу, який передбачає, що від залучення громадян до ухвалення рішень виграють і громадяни, і влада, і як усвідомлення, що зміни робляться в інтересах людей і будуть сталими.
- Врахування думки людей дає змогу побачити, як громада розвивається та куди їй слід рухатися. Завдяки механізмам залучення, місцева влада розподіляє між собою і громадянами відповідальність за напрям розвитку громади, що дозволяє приймати якісні рішення, запобігати зростанню соціальної напруги, пов'язаної із запланованими заходами, в т. ч. пов'язаної з оптимізацією інфраструктури і публічних послуг.

Детальніше див.:

Радимось з громадою: Організація консультацій з громадськістю в територіальній громаді. Неформалізовані підходи / М. Гоманюк. За заг. ред. В. Купрія. Програма DOBRE К.: ТОВ «Поліграф плюс», 2023. -80 с. (<https://uacrisis.org/uk/posibnyk-radymos-iz-gromadoyu>). Посібник містить інформацію про організацію та проведення неформалізованих заходів у процесі консультацій з громадськістю та інших механізмів залучення громадян до вирішення питань місцевого значення в територіальній громаді з використанням деліберативного (дорадницького) підходу.

Як і навіщо громадам залучати людей до прийняття рішень: практичні кейси (<https://decentralization.gov.ua/news/14510?page=5>).

Дослідження «Як військовий стан вплинув на громадську участь в Україні», яке проводилось в 2022 році в межах впровадження проєкту Ради Європи «Зміцнення громадської участі у демократичному процесі прийняття рішень в Україні» (<https://cutt.ly/zwsVsZR9>).

Збірник Програми DOBRE «Успішні практики взірцевих громад» (<https://cutt.ly/fwsVsMgw>).

Посібник Партисипація у стратегуванні розвитку громади, підготовлено в межах Програми ООН із відновлення та розбудови миру за фінансової підтримки Європейського Союзу, 2021 р. (<https://cutt.ly/0wjQXrpC>).

Наостанок декілька моментів, пов'язаних з впровадженням інструментів участі у невеликих громадах. Часто можна почути твердження, що інструменти участі це для великих міст, а в громадах це не піде, тому що тут зовсім інша ментальність і людям зовсім не до різних новомодних тенденцій. Звичайно, для того, щоб добитися активного використання інструменту участі його необхідно ретельно добирати до кожної громади і достосовувати до потреб та звичок жителів, або хоча б достосовуватись до них. Зараз, коли заходиш на будь-який сайт громади, то серед потенційних інструментів участі завжди висвітлюється електронна петиція. Коли намагаєшся розібратись наскільки успішно працює цей інструмент у громаді, то найчастіше чуєш відповідь, що зовсім не працює. А чому? Тому що ті механізми, які там передбачені зовсім не притаманні малим громадам, вони притаманні великим містам. Саме тому, наприклад, у Львові електронна петиція стала дуже потужним механізмом активізації громади. Натомість для невеликих громад набагато ефективнішим було б використання механізму місцевої ініціативи.

Через запровадження воєнного стану деякі механізми заборонені або обмежені в своєму використанні (Указ Президента України №64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні», Закон України «Про правовий режим воєнного стану» – <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>).

Однак, на думку експертів, сьогодні в Україні жодним нормативним актом не заборонена участь громадян в прийнятті рішень, що стосуються їх безпосередньо – це відбудова, розвиток громад, вирішення соціально-побутових питань тощо. Громадяни і надалі можуть збирати підписи, надавати пропозиції та публічно обговорювати питання, що не стосуються зміни державного ладу, кордонів та делегованих повноважень. Дослідження в межах Проєкту Ради Європи «Зміцнення громадської участі у демократичному процесі прийняття рішень в Україні» (<https://cutt.ly/WwsVstVL>).

Особливо актуальним в період війни є залучення в життя громад внутрішньо переміщених осіб. І якщо на початку повномасштабного вторгнення серед основних запитів для ВПО було забезпечення речами першої потреби та дахом над головою, то зараз люди все більше намагаються інтегруватись на нових місцях, побудувати своє життя у громадах, що їх прийняли. Тому все частіше чуємо про такі потреби внутрішньо переміщених українців як забезпечення гідних умов для проживання, доступ до ринку праці, освітніх послуг, посилення своєї видимості в громадах, можливість впливати на рішення в громаді тощо.

Багато активностей для ВПО в основному направлені на медично-соціальну складову забезпечення проживання ВПО в громадах. Практично поза увагою залишається питання суспільної інтеграції ВПО у життя громад, хоча на всіх рівнях набула широкого поголосу декларація про суспільне гуртування та інтеграцію. І справа не тільки у відносинах ВПО та місцевих жителів – як засвідчили соціологічні опитування (ГО «Європейський діалог», серпень 2022 року та Ініціатива REACH, лютий 2023 року) ці відносини на 76% є «добрими і дуже добрими». Більш важливим питанням інтеграції на думку обох сторін (ВПО і громади) є посилення участі ВПО у соціально-економічному житті громади (<https://cutt.ly/SwsVdeM4>, <https://cutt.ly/BwsVdsM3>).

Варто враховувати, що ресурс влади стає все меншим. Як на місцевому, так і на обласному рівні бюджети скорочуються. Тому спільнота ВПО все частіше скеровується до громадських та волонтерських об'єднань, які своєю чергою, дійсно, стали великою підтримкою та опорою з перших хвилин війни. Вони також часто є основним голосом ВПО на рівні громади, і всі ці місяці були сфокусовані на вирішенні проблем цієї цільової аудиторії. Варто зазначити, що **співпраця органів міської влади з організаціями громадянського суспільства: громадськими організаціями, органами самоорганізації населення, ініціативами та активістами є також важливим елементом громадянської участі, адже вони є представниками інтересів своїх членів, певних соціальних груп та широких суспільних інтересів, а також власне залучення до неурядових організацій є способом громадянської участі для жителів громад.**

При цьому важливо відзначити, що **одним із найбільш поширених методів інтеграції залишається проведення простих інтеграційних заходів в громадах.** Проведення інтеграційних заходів є хорошою можливістю для формування соціальної згуртованості в громадах і подолання певних стереотипів.

Однак, сьогодні на порядок денний мають вийти інші, більш вагомні механізми сприяння інтеграції ВПО до життя у нових для них територіальних громадах, вони повинні бути не тільки користувачами, але й виконавцями і приймати участь при розробці і реалізації заходів по подоланню проблем. Потрібно залучати ВПО до діяльності місцевих організацій, зокрема підготовки і обговорення програм розвитку громади, практичної реалізації заходів програм тощо. **ВПО мусять мати доступ до інструментів демократичного самоврядування на місцях (як-от слухання, громадське бюджетування тощо) і залучатися до прийняття рішень, які на них впливають, зокрема через фокус-групи, консультації, дорадчі органи та робочі групи.**

Одним із механізмів залучення є також створення Рад ВПО, метою яких є посилення участі ВПО в громадському та політичному житті; сприяння пошуку довготривалих рішень для ВПО; розширення потенціалу місцевої влади в питаннях інтеграції ВПО; урахування потреб та інтересів ВПО в процесі розробки політик та ухвалення управлінських рішень на місцевому рівні; підвищення видимості ВПО та мережі організацій ВПО; зменшення напруги між приймаючою громадою та ВПО та ризиків виникнення конфліктів між ними; розвиток соціальної згуртованості в громадах.

Практичні приклади:

- ▶ Проведення інтеграційних заходів в громадах. Зокрема, ГО «Європейський діалог» у 2022 році успішно реалізував проєкт «Партнерство між громадськими організаціями та органами місцевого самоврядування в інтеграції та адаптації внутрішньо переміщених осіб у 10 територіальних громадах Львівської області. Спільно з локальними організаціями провели 90 інтеграційних заходів, у тому числі 50 заходів зі згуртування ВПО та місцевих жителів та 40 заходів з інтеграції місцевих дітей та дітей ВПО (<https://goo.su/6oiT7b>).
- ▶ Практичні приклади запровадження громадського бюджету (<https://goo.su/fTRi61>).
- ▶ Посібник «Дорожня карта впровадження бюджету участі» (<https://goo.su/pQtUwW0>).
- ▶ Успішні практики взірцевих громад Програми USAID DOBRE (<https://cutt.ly/dwsVav11>).
- ▶ Плани популяризації механізмів залучення громадян Малинівська громада Харківської області (<https://goo.su/6pgKp>).

- ▶ Абетка громадянської участі посібник для організаторів процесів залучення громадян до ухвалення рішень (<https://goo.su/XaTkud>).
- ▶ Форми участі громадськості в процесах прийняття рішень (<https://goo.su/WSMVkJ>).
- ▶ Місцеві ініціативи та залучення громадськості до здійснення місцевого самоврядування. Навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування /Карий О.І., Панас Я.В./ Асоціація міст України, 2015. – 176 с. У навчальному посібнику розглянуто основні причини, що перешкоджають роботі з місцевими ініціативами. Описано переваги і недоліки залучення громадськості до здійснення місцевого самоврядування в Україні з позицій органу місцевого самоврядування. Здійснено аналіз нормативно-правової бази форм залучення громадян до розробки, прийняття та реалізації управлінських рішень на рівні територіальної громади. Запропоновано методичні вказівки до застосування методів залучення громадян. Призначено для працівників органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад, громадських діячів та інших зацікавлених у розвитку територіальної громади сторін.

8. ВИСНОВКИ

Метою цієї публікації було усвідомлення читачами, в першу чергу – представниками органів місцевого самоврядування територіальних громад України – потреби, а часто навіть необхідності реалізації заходів, що спрямовані на раціоналізацію наявного комунального майна, об'єктів та існуючих систем надання публічних послуг. Ще одним ефектом ознайомлення з посібником має стати отримання знань, як саме необхідно проводити розробку плану оптимізації послуг та інфраструктури.

В органах місцевого самоврядування і досі існує **спротив оптимізації**, хоча часто **навіть невеликі зміни можуть дати відчутний позитивний ефект** – зменшення видатків бюджету в обраних сферах, завдяки чому можна вивільнити частинку коштів та спрямувати їх на інші потреби або на покращення якості послуг в цій сфері. Іншим результатом є підвищення рівня відповідності пропозицій публічних послуг та наявної комунальної інфраструктури до актуальних потреб і очікувань жителів.

Впровадження змін – це також шанс на досягнення якісно нового рівня піклування про навколишнє середовище, передусім – внаслідок використання сучасних екологічних та енергоефективних рішень в будівництві та ремонті. Додатковим позитивним результатом стане те, що вартість утримання таких модернізованих об'єктів буде суттєво нижчою.

Звісно, що на першому етапі після закінчення активних бойових дій в громадах та/або деокупації, після руйнування інфраструктури – найважливішим є т. зв. «невідкладне реагування» – забезпечення постачання питної води та продуктів харчування, забезпечення житлом, наявність укриттів та ремонт доріг тощо. А у випадку реалізації наступних заходів, що стосуються відбудови та забезпечення подальшого розвитку громади, **спочатку найважливішими є фінансовий ресурс та знання, необхідні для проведення детального аналізу і приготування ефективних планів**, з метою забезпечення економічної доцільності (забезпечувала максимальний результат при визначених видатках), враховувала питання захисту навколишнього середовища та енергоефективності, а також сучасні тенденції надання публічних послуг в цифровому форматі (е-послуги). З впевненістю можна сказати, що саме такі комплексні рішення мають набагато більше шансів отримати зовнішнє фінансування, ніж типові рішення по принципу «відбудуємо все, як було раніше».

Обов'язковою умовою для якісного впровадження змін є **широка співпраця** – з жителями, підприємствами та установами, в разі потреби – іншими громадами, оскільки деякі заходи таким чином можуть бути реалізовані значно ефективніше.

Форма проєкту з оптимізації					
Назва проєкту				Номер проєкту	
Мета реалізації проєкту					
Структурний підрозділ громади, що відповідає за реалізацію		Інші установи/організації, що залучені до реалізації проєкту			
Бенефіціари					
Завдання	Показник продукту (кількісний показник)	Очікуваний результат (якісний показник)	Терміни реалізації	Очікувані джерела фінансування	

Показник продукту – це кількісний показник, який можна виміряти і представляє безпосередні результати реалізації завдання, наприклад:

- ▶ Відремонтовано 1 будинок культури.
- ▶ Створено 1 ЦНАП.
- ▶ Облаштовано 3 тренажерних майданчика.
- ▶ Проведено реорганізацію шляхом об'єднання 3 комунальних підприємств.
- ▶ Збудовано 2 км дороги.
- ▶ Опрацьовано 1 аналіз актуального стану системи освіти.
- ▶ Проведено навчання 10 працівників.

Показник результату – це якісний показник, що дає відповідь на питання: для чого ми реалізуємо це завдання, що воно принесе громаді?

Наприклад:

- ▶ Забезпечення комфортних умов розвитку і проведення вільного часу для всіх категорій жителів (завдяки проведенню ремонту і облаштування будинку культури).
- ▶ Покращення умов надання адміністративних послуг (завдяки створенню ЦНАП).
- ▶ Забезпечення комфортного місця відпочинку для дітей (завдяки будівництву дитячого майданчика).
- ▶ Покращення умов подорожування по громаді, скорочення часу переїзду (завдяки ремонту дороги).
- ▶ Покращення якості надання комунальних послуг, зменшення тарифу (завдяки реорганізації КП).
- ▶ Отримання знань щодо актуальної ситуації в сфері освіти та наявність плану дій з оптимізації (завдяки проведеному аналізу стану системи освіти в громаді).
- ▶ Покращення якості надання послуг (завдяки навчанню та підвищенню кваліфікації працівників).

Додаток 2. Список рекомендованої літератури

Абетка громадянської участі: Посібник для організаторів процесів залучення громадян до ухвалення рішень/Блюй А., Ягацьк М., Перхуць-Жултовська М., Пліщинська К. — К.: ОПОРА, 2018. — 68 с. Видання підготовлене в межах проєкту «Відповідальне управління громадою», що впроваджувався Всеукраїнською громадською організацією «Громадянська мережа «ОПОРА» за підтримки Програми «U-LEAD з Європою» у партнерстві з Фондом «Лабораторія соціальних досліджень та інновацій «Сточня» (Польща) та Громадською організацією «Подільська агенція регіонального розвитку» (<https://cutt.ly/BwkBuMs5>).

Автономія як шлях до ефективного менеджменту школи. Методичні рекомендації/Сеїтосманов А., Фасоля О., Мархлевські В. – К., 2019. – 47 с. (<https://cutt.ly/ewkBuGVF>).

Вплив воєнного стану на громадську участь в Україні. Дослідження проводилося в межах Проєкту Ради Європи «Зміцнення громадської участі у демократичному процесі прийняття рішень в Україні». Мета дослідження полягала у тому, щоб за допомогою опитування з'ясувати потреби, стан та проблемні аспекти взаємодії інститутів громадянського суспільства, жителів громад та органів місцевого самоврядування у період дії воєнного стану (<https://cutt.ly/rwkBuYn2>).

Дорожня карта впровадження бюджету участі. Посібник підготовано Громадською спілкою «Харківський університетський консорціум» в межах проєкту «Голос громади у місцевому самоврядуванні» програми «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність» (DOBRE) в Харківській області, що виконується міжнародною організацією Глобал Комьюнітіз (Global Communities) та фінансується Агентством США з міжнародного розвитку (USAID). – Харків, 2020 р. (<https://decentralization.gov.ua/news/12840>).

Екологічні наслідки війни в Україні та перспективи зеленої реконструкції © OECD 2022. Аналітичний матеріал щодо наслідків війни для довкілля та план післявоєнного відновлення та розвитку з врахуванням принципів розвитку зеленої економіки та економіки з низьким рівнем шкідливих викидів (<https://www.oecd-ilibrary.org/environment/a7bd20e4-uk>).

Е-консультації як елемент публічних консультацій. Практичне дослідження. Дослідження створено за фінансування Європейського Союзу в межах проєкту «Регіональний механізм підтримки громадянського суспільства країн Східного партнерства» (Eastern Partnership Civil Society Facility) та експертної підтримки Центру розвитку інновацій у тісній співпраці з Програмою EGAP (<https://cid.center/096306376-2/>).

Електронні консультації. Європейська практика: аналітична записка. Світлична А., Емельянова А., Лобойко С. Центр розвитку інновацій, 2018 (<https://cutt.ly/XwkBucyD>).

Енергетична самодостатність громад: шлях до економічного розвитку та порятунку планети (посібник для органів місцевого самоврядування)/ Мартинюк А.М., Сакалюк Д.С., Литвин Н.В., Галушко М.І., Холодова Н.В., Лящук О.О., Головка І.О. // Центр екологічних ініціатив «Екодія», 2019 р. - 79 с. Брошура охоплює управлінські елементи, огляд базових технологій, фінансові та правові аспекти, містить багато прикладів. Публікація підготовлена в межах проєкту, що є частиною Міжнародної кліматичної ініціативи (МКІ). Федеральне міністерство Німеччини з питань довкілля, охорони природи і ядерної безпеки (BMU) підтримує цю ініціативу на підставі рішення, ухваленого парламентом Німеччини (<https://ecoaction.org.ua/wp-content/uploads/2019/12/Ecoclub-c.pdf>).

Зміцнення громадської участі у демократичному процесі прийняття рішень в Україні. Дослідження в межах Проєкту Ради Європи, Київ, 2022 р. (<https://cutt.ly/WwsVstVL>).

Зелене відновлення українських громад / Посібник авт. кол.: О. Кондратюк, Н. Лушнікова, М. Голюк, О. Ляшук. ГО «Екоclub». – Рівне, 2023 р. Цей посібник містить інформацію про післявоєнну відбудову України, зважаючи на енергетичну та кліматичну складові; євроінтеграцію в межах Європейського зеленого курсу; роль органів місцевого самоврядування в процесі розвитку та забезпечення спроможності та незалежності громад. Посібник виготовлено у рамках проєкту «Закриття циклу: справедливий енергетичний перехід, розроблений містами та регіонами», що фінансується Європейською Комісією, та проєкту «Формування структурних змін у вугільних регіонах України», що реалізується у співпраці із Austausch e.V та за фінансової підтримки Міністерства закордонних справ Федеративної Республіки Німеччини (https://ecoclubrivne.org/green_recovery_ukr/).

Зелене післявоєнне відновлення українських громад, В посібнику фахівці ГО «Еколтава» описали інструменти, пріоритети та напрями відновлення територіальних громад України на прикладі Полтавської області, зокрема розробили покрокову інструкцію для місцевої влади та екоактивістів (<https://cutt.ly/fwsVim1N>).

Механізми участі громадян у процесі прийняття рішень у Києві: результати дослідження. Аналітичний центр CEDOS, 2018 (<https://cutt.ly/iwkBuaqG>).

Місцеве самоврядування як чинник стійкості тилу. Аналітична доповідь [В. Г. Потапенко, В. О. Баранник, Н. В. Бахур та ін.]; національний інститут стратегічних досліджень Центр внутрішньо-політичних досліджень. – Київ: НІСД, 2023. – 54 с.

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 (<https://cutt.ly/rwVQQSjd>).

Методичні рекомендації у сфері земельних ресурсів та сфері планування й організації відновлення муніципальної інфраструктури. Асоціація міст України.-Київ. 2023 р.

Методичні рекомендації у сфері відновлення муніципальної інфраструктури розроблені Асоціацією міст України у межах проєкту «Сприяння всебічному розвитку громад через аналітику, діалог та міжнародне співробітництво», що фінансується Німецьким товариством Міжнародного співробітництва (GIZ) в межах Підтримки реформи децентралізації в Україні (U-LEAD з Європою. Фаза II). Ці рекомендації покликані сприяти органам місцевого самоврядування у вирішенні завдань з організації невідкладних робіт з ліквідації небезпечних наслідків збройної агресії РФ, обстеження пошкоджених об'єктів, визначення шкоди та збитків, планування відновлення та розвитку територіальних громад, а також пропонують можливі механізми та джерела фінансування відновлення та розвитку муніципальної інфраструктури (<https://cutt.ly/PwkByL0Z>).

Місцеві ініціативи та залучення громадськості до здійснення місцевого самоврядування. Навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування /Карий О.І., Панас Я.В./ Асоціація міст України – К., ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. – 176 с.

У навчальному посібнику розглянуто основні причини, що перешкоджають роботі з місцевими ініціативами. Описано переваги і недоліки залучення громадськості до здійснення місцевого самоврядування в Україні з позицій органу місцевого самоврядування. Здійснено аналіз нормативно-правової бази форм залучення громадян до розробки, прийняття та реалізації управлінських рішень на рівні територіальної громади. Запропоновано методичні вказівки до застосування методів залучення громадян. Призначено для працівників органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад, громадських діячів та інших зацікавлених у розвитку територіальної громади сторін (<https://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/6misiniweb.pdf>).

Організація в умовах воєнного стану органами місцевого самоврядування надання адміністративних послуг щодо державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань

Ці методичні матеріали мають на меті допомогти посадовим особам місцевого самоврядування, депутатам сільських, селищних, міських рад розібратися у багатьох особливостях організації в умовах воєнного стану надання адміністративних послуг щодо державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань.

Ця публікація була підготовлена за підтримки Європейського Союзу і його держав- членів Німеччини, Швеції, Польщі, Данії, Естонії та Словенії. Зміст цієї публікації є виключною відповідальністю її авторів та не може жодним чином сприйматися як такий, що відображає погляди Програми «U-LEAD з Європою», уряду України, Європейського Союзу і його держав-членів Німеччини, Швеції, Польщі, Данії, Естонії та Словенії (<https://cutt.ly/lwkBylc1>).

Освіта України в умовах воєнного стану. Міністерство освіти і науки України, Інститут освітньої аналітики. – Київ, 2022 р. Аналіз стану освіти, освітніх послуг в умовах війни (<https://iea.gov.ua/5648-2/>).

Партисипативне стратегічне планування в органах місцевого самоврядування. Посібник для об'єднаних територіальних громад”, Мірослав Ольчак, вид. Фонд Розвитку Місцевої Демократії. – Варшава, 2017 (<https://cutt.ly/SwjW60Ma>).

Партисипація у стратегуванні розвитку громади, Посібник підготовлено в межах Програми ООН із відновлення та розбудови миру за фінансової підтримки Європейського Союзу. – Київ 2021 р. (<https://cutt.ly/0wjQXrpC>).

Повернутись додому: Експрес-картування потреб та очікувань ВПО у Львівській області. Аналітична записка. – Андрусевич А., Андрусевич Н., Козак З., Міщук З. – Ресурсно-аналітичний центр «Суспільство і довкілля» (2022).

Ця аналітична записка містить результати дослідження потреб та планів внутрішньо переміщених осіб у Львівській області. У документі представлено загальну характеристику профілю ВПО у Львівській області, розглянуті основні потреби ВПО, зокрема забезпеченість житлом, гуманітарною та фінансовою підтримкою, реалізація спеціальних потреб, професійного життя, ділова та соціальна активність ВПО, а також планування майбутнього, напрацьовані рекомендації для цільових аудиторій.

Матеріал підготовлено за підтримки Європейського Союзу та Міжнародного Фонду «Відродження» в межах грантового компоненту проєкту EU4USociety (<https://cutt.ly/swkByvzV>).

Повоєнне відновлення міст України: зелена відбудова та зелена трансформація. Ав.кол.: Андрусевич А., Андрусевич Н., Козак З., Романко С. – Аналітичний документ. – Листопад 2022. 43 с. ГО «Ресурсно-аналітичний центр «Суспільство і довкілля». Аналітичний документ підготовлено в межах реалізації дослідницького проєкту «Інструменти Європейського зеленого курсу для повоєнного відновлення міст України» за підтримки Представництва Фонду Конрада Аденауера в Україні коштом Федерального бюджету Федеративної Республіки Німеччина.

У цій аналітичній записці проаналізовано проблему повоєнного відновлення та розвитку міст, виділено основні виклики для процесу планування повоєнного відновлення України. Також пропонуються нові підходи для відновлення міст майбутнього в Україні: зеленої відбудови та зеленої трансформації міст у повоєнний період (<https://cutt.ly/RwkByaXf>).

Публічні послуги та електронні сервіси для жителів ОТГ. Приклади, посилання, статистика. Літвінова К., Маєвська О. Травень–червень 2018 (<https://cid.center/23765432345-2/>).

Радимось з громадою: Організація консультацій з громадськістю в територіальній громаді. Неформалізовані підходи / М. Гоманюк. За заг. ред. В. Купрія. Програма DOBRE К.: ТОВ «Поліграф плюс», 2023. -80 с. (<https://uacrisis.org/uk/posibnyk-radymos-iz-gromadoyu>).

Рекомендації для органів місцевого самоврядування з впровадження енергоефективних заходів на рівні територіальних громад. Збірник матеріалів за сприяння Проєкту USAID «ГОВЕРЛА». Київ, 2023 р.-35 с.

Діяльність по підвищенню інституційної спроможності територіальних громад в сфері енергоефективності є в числі пріоритетних на найближчі роки і дані рекомендації також покликані допомогти представникам ОМС налагодити системну роботу по цьому напрямку у своїх радах. Робота команди Проєкту USAID «ГОВЕРЛА» буде спрямована на допомогу громадам в імплементації законодавства в сфері енергоефективності, поширення кращих муніципальних практик, розробку і проведення циклу навчальних заходів, надання консультативної і практичної допомоги у запровадженні дієвих систем енергоменеджменту, енергомоніторингу, підготовці програмних документів (<https://cutt.ly/1wkByqud>).

Розроблення програми комплексного відновлення території громад. Методичні рекомендації Благодійний фонд «Право на захист» Проєкт «Зменшення вразливості до ризиків катастроф в Україні (Фаза II)» Виконавець: Софія Шутяк, стратегічний аналітик БФ «Право на захист» За фінансової підтримки Європейського Союзу. Київ 2023 (https://r2p.org.ua/wp-content/uploads/2023/01/programa_vidnovlennya_ukr_web-pdf).

Стійкість громад: проблеми та рішення у прогнозуванні та реагуванні на кризи та загрози, спричинені повномасштабною війною. Центр соціологічних досліджень, децентралізації та регіонального розвитку за фінансування фонду Ганнса Зайделя в Україні. – Київ, 2023 р. Метою цього звіту є презентація проблем та кращих практик в управлінських процесах прогнозування та реагування на кризи, спричинених повномасштабною війною в Україні на місцевому рівні (<https://cutt.ly/awkBtMtW>).

Теорія та практика вдосконалення послуг місцевого самоврядування. Посібник для територіальних громад. **Книга перша. Поняття публічних послуг. Розробка та реалізація Плану вдосконалення послуги.** Під загальною редакцією: Бурдавіцина М. О. – експерта з послуг місцевого самоврядування Програми USAID DOBRE, Муратова О. В. – спеціаліста з послуг місцевого самоврядування Програми USAID DOBRE. – Київ 2021. Посібник є практичним інструментом для органів місцевого самоврядування, які прагнуть удосконалити послуги для своїх жителів. Для цього пропонується використовувати універсальний інструмент – План вдосконалення послуги (ПВП, Service Delivery Improvement Plan), ефективність якого ґрунтується на широкому залученні громадськості на всіх етапах його розробки та впровадження. Посібник складається з двох книг. Перша книга містить теоретичні засади публічних, зокрема муніципальних, послуг, а також опис підходів до їх удосконалення (<https://decentralization.gov.ua/news/13702>).

Теорія та практика вдосконалення послуг місцевого самоврядування. Посібник для територіальних громад. **Книга друга. Особливості вдосконалення ключових послуг місцевого самоврядування.** Під загальною редакцією: Бурдавіцина М. О. – експерта з послуг місцевого самоврядування Програми USAID DOBRE, Муратова О. В. – спеціаліста з послуг місцевого самоврядування Програми USAID DOBRE. – Київ, 2021.

Друга книга містить рекомендації з удосконалення ключових муніципальних послуг, зокрема водопостачання та водовідведення, поводження з твердими побутовими відходами, вуличного освітлення, громадського транспорту, благоустрою, спорту, адміністративних, соціальних, медичних, освітніх і культурних послуг (<https://decentralization.gov.ua/news/13702>).

Управління системою освіти територіальних громад. Досвід країн Вишеградської четвірки для України. Методичний посібник із збіркою кращих практик, вид. ГО «Ресурсно-інформаційний центр «Громади Вінниччини». – Вінниця, 2018 (<https://cutt.ly/MwkBth4N>).

Успішна територіальна громада: будуємо разом/Бриль М., Врублевський О., Данчева О., Сеїтосманов А., Чубаров Е. – Харків : Видавничий будинок Фактор, 2018. – 128 с. DESPRO (<http://despro.org.ua/library/publication/UspishnaTerytorialnaHromada2018.pdf>).

Успішні практики взірцевих громад. Збірник Програми USAID DOBRE. – Київ, 2021 р. (<https://cutt.ly/dwsVav11>).

Центр культурних послуг у територіальній громаді. Посібник підготовлено в межах проєкту «Центри культурних послуг, як інструмент згуртованості громади», який реалізовується громадською організацією «Товариство дослідників України», за підтримки Швейцарії, яка надається через Швейцарську агенцію розвитку та співробітництва (SDC), у співпраці з Міністерством культури та інформаційної політики України. Посібник допоможе органам місцевого самоврядування територіальних громад створити свій унікальний Центр культурних послуг на основі власного бачення його цінностей, завдань, ролей, архітектури та змістовного наповнення (<https://cutt.ly/1wkBtQ8v>).

Як військовий стан вплинув на громадську участь в Україні. Дослідження, яке проводилось в 2022 році в межах впровадження проєкту Ради Європи «Зміцнення громадської участі у демократичному процесі прийняття рішень в Україні» (<https://cutt.ly/zwsVsZR9>).

Як ефективно управляти відходами – досвід країн Вишеградської четвірки для України та Молдови. Методичний посібник. BOO МГО «Україна-Польща-Німеччина», 2018 рік (https://issuu.com/alexndlm/docs/metod_ukr_170__1_).

Як подолати неефективність комунальних підприємств. Дослідження підготовлене Центром економічної стратегії завдяки фінансовій підтримці Atlas Network (<https://cutt.ly/1wsbKYVY>).

Realizacja usług publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego – ograniczenia, możliwości, rekomendacje. Praca zbiorowa pod redakcją merytoryczną Cezary Trutkowski – Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej. – Warszawa, 2016 (<https://frdl.org.pl/publikacje/raporty-i-inne/realizacja-uslug-publicznych>).



Фонд розвитку місцевої демократії ім. Єжи Регульського (Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego - FRDL) був заснований в 1989 році творцями польської реформи самоврядування, як громадський партнер Уряду та Парламенту у впровадженні та реалізації реформи самоврядування в Польщі. Уже впродовж 30-ти років Фонд залишається найбільшою неурядовою організацією, діяльність якої спрямована на підтримку розвитку самоврядування у Польщі. Фонд пропонує навчальну та консультаційну підтримку, реалізує спеціалізовані проекти в усіх сферах, що стосуються місцевого самоврядування та громадської активності, проводить дослідження якості життя мешканців та пропонованих їм публічних послуг, а також заходи для підвищення їх ефективності. Як неурядова організація Фонд розвитку місцевої демократії ім. Єжи Регульського упродовж багатьох років підтримує демократичні перетворення в багатьох країнах світу. Спираючись на свій досвід підтримки польської децентралізації та реформ місцевого самоврядування, Фонд ще з 90-тих років намагається передати добрі практики та висновки з подоланих проблем своїм українським партнерам. З липня 2016 року Фонд є одним із головних партнерів реалізації Програми USAID DOBRE.