

УДК 352

JEL Classification: H750, I380

DOI 10.35433/ISSN2410-3748-2024-1(34)-3

Вуйченко Марина
доктор економічних наук, професор,
доцент кафедри менеджменту
Уманській національний університет садівництва,
<https://orcid.org/0000-0002-9534-8143>

ОСОБЛИВОСТІ УПРАВЛІННЯ ТЕРИТОРІЯМИ ПІД ЧАС ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ

В статті розглядаються актуальні проблеми управління територіями в умовах російсько-української війни, що триває вже два роки. Пропонується характеристика реального стану територіальних громад, окреслюються їх проблеми, обумовлені війною. Подається кластерна модель розподілу територіальних громад залежно від ситуації, що складається в ході війни. Визначаються можливі шляхи розв'язання основних проблем, що виникають в управлінні територіями під час воєнного стану. В статті наголошується, що війна Росії проти України, що триває вже два роки, стала найгострішим та найнебезпечнішим випробуванням українського суспільства з часів здобуття незалежності. Зазнали суттєвих змін форми і зміст практично усіх державних і громадських інститутів і організацій, владних і виконавчих установ. Особливо це стосується територіальних громад, які, не зважаючи на незначний термін існування, стали фактично центрами перебудови громадянського суспільства України на рейки воєнного стану. Саме територіальні громади поклали на себе основний тягар волонтерської допомоги Збройним силам України та територіальної оборони, прийому і облаштуванні вимушених переселенців, надання їм гуманітарної допомоги, освітніх, медичних, юридичних, комунальних послуг, організації бізнесу та працевлаштування, а також мобілізаційної роботи. В статті зауважується, що в умовах воєнного стану змінилися й форми та зміст діяльності по управлінню територіями, зокрема органів муніципального управління: з'явилися військово-цивільні адміністрації в областях і колишніх районах. За два роки війни узгодилися функції та кордони управлінської діяльності органів місцевого самоврядування з урахуванням викликів, що їх породила повномасштабна агресія Росії. В статті зауважується, що найбільше тягар війни позначився на стійкості й життєдіяльності територіальних громад. Не зважаючи на те, що сьогодні можна в цілому позитивно оцінити адміністративно-територіальну реформу, що була проведена напередодні війни, територіальні громади знаходяться в неоднакових умовах життєдіяльності, мають різні можливості функціонування, вимагають адекватних реальному стану управлінських рішень. В статті наголошується, що першочерговою задачею наразі є вдосконалення взаємовідносин між центральною владою і органами місцевого самоврядування з урахуванням реального військового, економічного, демографічного, соціального, політичного, гуманітарного стану. Мова йде про суттєве розширення повноважень територіальних громад в усіх сферах суспільного буття. Керувати у воєнний час мирними методами неможливо. Це тим більше важливо тому, що адміністративно-територіальна реформа залежить від результатів на фронті.

Ключові слова: територіальні громади, управління територіями, воєнний стан, воєнно-цивільні органи управління, управлінська діяльність.

**FEATURES OF TERRITORY MANAGEMENT DURING MARITAL STATE
IN UKRAINE**

The article discusses the current problems of territory management in the conditions of the Russian-Ukrainian war, which has been going on for two years. A description of the real state of territorial communities is offered, their problems caused by the war are outlined. A cluster model of the distribution of territorial communities depending on the situation during the war is presented. Possible ways of solving the main problems arising in the management of territories during martial law are determined. The article emphasizes that Russia's war against Ukraine, which has been going on for two years, has become the sharpest and most dangerous test of Ukrainian society since independence. Virtually all state and public institutions and organizations, government and executive institutions underwent significant changes in form and content. This especially applies to territorial communities, which, despite their short existence, have actually become the centers of the reconstruction of Ukrainian civil society on the lines of martial law. Territorial communities shouldered the main burden of volunteer assistance to the Armed Forces of Ukraine and territorial defense, reception and accommodation of forced migrants, provision of humanitarian aid, educational, medical, legal, communal services, organization of business and employment, as well as mobilization work. The article notes that under the conditions of martial law, the forms and content of territory management activities, in particular municipal management bodies, have changed: military-civilian administrations have appeared in regions and former districts. During the two years of the war, the functions and boundaries of the administrative activities of local self-government bodies were agreed upon, taking into account the challenges that were caused by the full-scale aggression of Russia. The article notes that the burden of the war had the greatest impact on the stability and vitality of territorial communities. Despite the fact that today it is generally possible to positively evaluate the administrative-territorial reform that was carried out on the eve of the war, territorial communities are in unequal conditions of life, have different possibilities of functioning, and require management decisions that are adequate to the real situation. The article emphasizes that the primary task at the moment is to improve relations between the central government and local self-government bodies, taking into account the actual military, economic, demographic, social, political, and humanitarian situation. We are talking about a significant expansion of the powers of territorial communities in all spheres of social life. It is impossible to rule in wartime by peaceful methods. This is all the more important because the administrative and territorial reform depends on the results at the front.

Keywords: *territorial communities, territory management, martial law, military-civilian management bodies, management activity.*

Постановка проблеми. Війна Росії проти України, що триває вже два роки, стала найгострішим та найнебезпечнішим випробуванням українського суспільства з часів здобуття незалежності. Зазнали суттєвих змін форми і зміст практично усіх державних і громадських інститутів і організацій, владних і виконавчих установ. Особливо це стосується територіальних громад, які, не зважаючи на незначний термін існування, стали фактично центрами перебудови громадянського суспільства України на рейки воєнного стану. Саме територіальні громади поклали на себе основний тягар волонтерської допомоги Збройним силам України та територіальної оборони, прийому і облаштуванні

вимушених переселенців, надання їм гуманітарної допомоги, освітніх, медичних, юридичних, комунальних послуг, організації бізнесу та працевлаштування, а також мобілізаційної роботи.

В умовах воєнного стану змінилися й форми та зміст діяльності по управлінню територіями, зокрема органів муніципального управління: з'явилися військово-цивільні адміністрації в областях і колишніх районах. За два роки війни узгодилися функції та кордони управлінської діяльності органів місцевого самоврядування з урахуванням викликів, що їх породила повномасштабна агресія Росії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливості реальних процесів, що відбуваються в управлінні територіальними громадами, стало предметом досліджень багатьох науковців, серед яких слід відзначити фундаментальну працю співробітників Національного Інституту стратегічних досліджень на чолі із В. Потапенком [1]. Цікаві пропозиції щодо організації управління розвитком територій сформульовані в праці Г. Кондратьєвої [2].

Всебічно проаналізовано стан та механізм збереження життєдіяльності територіальних громад в умовах воєнного стану в колективній праці під керівництвом М. Шкільняка [3]. Виклики для місцевого самоврядування в умовах відновлення повоєнної України обговорили учасники Круглого столу в Національному університеті ім. Т. Шевченка [4]. Викликають інтерес міркування А. Дарковича і Я. Савісько щодо збереження стійкості територіальних громад під час війни [5].

Досвід першого року війни з Росією проаналізовано в публікації К. Одарченко [6]. Процес осмислення змін і викликів, які впливають на стан і особливості управління територіальними громадами в мовах війни продовжується.

Метою даної статті є узагальнення накопиченого досвіду забезпечення стійкості сільських територіальних громад, пристосування управління до умов і реальностей війни, вироблення практичних рекомендацій з означеної проблеми.

Виклад основного матеріалу. Найбільше тягар війни позначився на стійкості й життєдіяльності територіальних громад. Сьогодні можна в цілому позитивно оцінити адміністративно-територіальну реформу, що була проведена напередодні війни. Постановою Верховної ради України від 17 липня 2020 року у складі областей по всій території України було виділено всього 1469 територіальних громад, зокрема: 409 міських громад з центром у місті, 435 селищних громад з центром у селищі міського типу, 625 сільських громад з центром у селі [7]. Разом з тим територіальні громади знаходяться в неоднакових умовах життєдіяльності, мають різні можливості функціонування, вимагають адекватних реальному стану управлінських рішень. Через те ми умовно поділили усі територіальні громади (крім АР Крим) на три кластера:

Кластер 1 – території, на яких ідуть активні бойові дії або тимчасово окуповані (Донецька, Запорізька, Луганська, Харківська, Херсонська). Тут функціонування територіальних громад або суттєво обмежена, або на окремих (тимчасово окупованих територіях) неможлива.

Кластер 2 – прифронтові території, які піддаються постійним ракетним обстрілам, особливо соціальної інфраструктури, цивільних і гуманітарних об'єктів (Дніпропетровська, Кіровоградська, Київська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Черкаська). Тут зберігаються основні управлінські канали, життєдіяльність територіальних громад хоч і обмежена, але в цілому активна,

Кластер 3 – умовно тилові території, віддалені від театру воєнних дій, але зазнають епізодичних нальотів, які суттєво не позначаються на життєдіяльності громад (Вінницька, Волинська, Житомирська, Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Хмельницька, Чернігівська, Чернівецька). Саме тому ці територіальні громади надали притулок тисячам вимушених переселенців, проте близькість до державного кордону породжує й міграційні настрої.

Зрозуміло, такий розподіл є доволі умовним. Реально в Україні немає регіонів, які б не були у тій чи іншій мірі не торкнулась війна. Проте розподіл на кластери дозволяє зрозуміти справжній стан і можливості територіальних

громад в умовах війни, що триває. Пропонуємо таблицю розподілу територіальних громад за кластерами.

Таблиця

Розподіл територіальних громад за рівнем впливу воєнних дій

Кластери	Кількість регіонів (областей)	Територіальних громад в них	В % до загальної кількості
Кластер 1	5	275	18,7
Кластер 2	7	473	32,2
Кластер 3	12	721	49,1

Джерело: розробка автора на основі [8, с. 20]

Як видно з даних табл., половина регіонів і відповідно половина територіальних громад переживають дійсний воєнний стан, а кожен п'ятий – навіть справжню жорстоку війну. Саме через те адекватне управління життєдіяльністю територіальних громад є вимогою і умовою збереження територіальної цілісності Української держави.

Першочерговою задачею наразі є вдосконалення взаємовідносин між центральною владою і органами місцевого самоврядування з урахуванням реального військового, економічного, демографічного, соціального, політичного, гуманітарного стану. Мова йде про суттєве розширення повноважень територіальних громад в усіх сферах суспільного буття. Керувати у воєнний час мирними методами неможливо. Це тим більше важливо тому, що адміністративно-територіальна реформа залежить від результатів на фронті. Крім того, це вимагає Закон України «Про правовий статус воєнного стану» [9].

Найбільш складна ситуація в територіальних громадах, які ми віднесли до першого кластеру. На територіях Донецької, Луганської, Запорізької, Харківської, Херсонської областей йдуть запеклі бої. В деяких регіонах навіть створені паралельні адміністрації – українська і російська. Населення переважно евакуйоване в тій чи інший бік від лінії бойового зіткнення. Пункти переходу закриті. Доля цих територіальних громад напряму залежить від фронтних новин.

Для територіальних громад другого і третього кластерів, де безпосередньо немає боїв, найважливіша задача – створення належних умов для забезпечення життєдіяльності воєнних, економічних і соціальних інститутів в умовах війни. Йдеться про мобілізаційні заходи, забезпечення Збройних сил України військовою технікою і боєприпасами, прийом і облаштування внутрішньо переміщених осіб, відновлення об'єктів соціальної інфраструктури, що постраждали від ракетних обстрілів, розвиток бізнесу і волонтерського руху тощо.

Відповідно до Закону України «Про правовий статус воєнного стану», всі організаційні складові функціонування публічного управління переходять до військових адміністрацій, що є цілком зрозумілим. Це дозволить посилити міжгалузеві інтеграційні зв'язки, мобілізувати ресурсний потенціал, подолати соціальну напругу, яка є неминучою під час війни.

Широкомасштабне вторгнення російських військ призвело до небачених до цього міграційних процесів. За даними міжнародних організацій, близько 4 млн. українців виїхали за межі України, а 6,5 млн. українських громадян стали внутрішньо переміщеними особами в межах України [3, с. 197]. Прямим наслідком неконтрольованих міграційних потоків стало руйнування ринку праці: в одних регіонах надлишки, а в інших – дефіцит робочої сили, особливо кваліфікованої, що веде до соціальної напруги.

Війна завдала потужний руйнівний удар економіці України. Знищено і продовжується руйнування тисяч промислових і аграрних підприємств, транспорту, шляхів сполучень, об'єктів соціальної інфраструктури, гуманітарних установ. За оцінками економічних міжнародних експертів, Україна вже втратила від чверті до половини свого внутрішнього національного продукту. Ці втрати Уряд намагається компенсувати зовнішніми фінансовими запозиченнями. Одержані валютні мільярди, як правило, йдуть на часткове погашення попередніх позик, закупівлю зброї, виконання соціальних зобов'язань. За даними українських аналітиків, вже зруйновано 30-50% об'єктів інфраструктури; виробничі потужності вартістю 94 мільярда доларів або 2,8

трильйона гривень; житлового фонду площею 35,2 млн кв. метрів на 31 млрд. доларів; навчальних закладів – на суму 1,3 млрд доларів. Зупинена робота від 60 до 80% підприємств; втратили роботу більше половини українців. Експертні надходження зменшилися на 48%, капітальні інвестиції скоротилися до 45% [3, с.198].

Гострою проблемою для територіальних громад є виконання соціальних зобов'язань держави щодо населення. Зупинка підприємств, руйнування бізнесу, безробіття, тимчасово окуповані території – все це значно зменшило надходження до місцевих бюджетів. Під загрозою опинилися виплати пенсій, соціальної допомоги, поповнення державного бюджету, погашення боргів за позиками. Зовнішні запозичення дають можливість лише тимчасово послабити гостроту проблеми, а збільшення обігу не забезпеченою матеріальним виробництвом грошової маси неминуче призведе до інфляції і знецінення гривні. Наразі держава фактично відмовляється від сплати багатьох соціальних виплат і пільг.

Через фактичну неспроможність центральної влади забезпечити виконання соціальних законів основний тягар покладається на територіальні громади. Саме вони безпосередньо контактують з людьми, вирішують людські проблеми не в загалі, а безпосередньо, індивідуально. Як відомо, кількість та спеціалізація об'єктів соціальної інфраструктури, послуг комунального господарства закладів медицини, освіти, культури розраховується, виходячи з чисельності споживачів, тобто постійного населення. Проте міграційні потоки суттєво змінюють ситуацію. З одного боку, в деяких прифронтових (другий кластер) територіальних громадах чисельність мешканців по факту збільшилася за рахунок тимчасово переміщених осіб. З іншого боку, з цих регіонів виїхало або перебувають в лавах ЗСУ багато кваліфікованих спеціалістів, особливо медиків і освітян.

Найбільш складна ситуація склалася в територіальних громадах третього кластера. Здається, тут зібралися тимчасово переміщені особи з усієї України. Особливо це відчутно для невеличких містечок. Тут проходять лікування і

реабілітацію поранені вояки ЗСУ, працюють більшість підприємств, що дають країні гроші і продукцію, а людям роботу. Проте декого приваблює близькість кордону і збережені зв'язки. Все це вимагає зміни стратегії і тактики управління територіями під час війни.

Висновки. Неоголошена війна Росії проти України стала найгострішим та найнебезпечнішим випробуванням українського суспільства з часів здобуття незалежності. Воєнний стан суттєво змінив форми і зміст практично усіх державних і громадських інститутів і організацій, владних і виконавчих установ.

Територіальні громади стали фактично центрами перебудови громадянського суспільства України на рейки воєнного стану. Саме сільські і селищні територіальні громади поклали на себе основний тягар волонтерської допомоги Збройним силам України та територіальної оборони, прийому і облаштуванні вимушених переселенців, надання їм гуманітарної допомоги, освітніх, медичних, юридичних, комунальних послуг, організації бізнесу та працевлаштування, а також мобілізаційної роботи.

Проте територіальні громади знаходяться в неоднакових умовах життєдіяльності, мають різні можливості функціонування, вимагають адекватних реальному стану управлінських рішень. Через те ми умовно поділили усі територіальні громади (крім АР Крим) на три кластери: території, де йдуть активні бойові дії; прифронтові території; умовно тиллові території. Кожна з цих груп має свою специфіку в управлінській діяльності, можливостях функціонування, здатності розв'язувати воєнні, економічні, соціальні питання, викликані війною.

Виходячи зі становища, що склалося, вважаємо доцільним запровадити суттєві доповнення в Закон України «Про правовий статус воєнного стану», які б враховували досвід двох років війни, зокрема реальне місце і статус територіальних громад, чітке розмежування повноважень державних органів влади та територіальних громад.

Всесірно підтримувати і розвивати волонтерський рух задля задоволення потреб вояків ЗСУ і надання гуманітарної допомоги постраждалим цивільним громадянам. Доцільно через засоби масової інформації здійснювати постійний моніторинг цих проблем.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Потапенко В. Г., Баранник В. О., Бахур Н. В. Місцеве самоврядування як чинник стійкості тилу : аналіт. доп. Київ : НІСД, 2023. 54 с. URL: <https://doi.org/10.53679/NISS-analytrep.2023.02>
2. Кондратьєва Г. В. Організація управління розвитком територій під час військових дій в Україні. *Громадський простір*. URL: <https://www.prostir.ua/?library=orhanizatsiya-upravlinnya-rozvytkom-terytorij-pid-chas-vijskovyuh-dij-v-ukrajini>
3. Шкільняк А., Мельник А., Васина А. Управління життєдіяльністю територіальних громад в умовах війни: виклики й механізми реагування: Аналітична записка. *Вісник економіки*. 2022. № 2. С. 197-205.
4. Місцеве самоврядування в умовах відновлення України: виклики і перспективи. Матеріали Міжнародного круглого столу. Київ : Київський національний університет ім. Т. Шевченка, 2020. 166 с.
5. Даркович А., Савісько М. Фактори стійкості громад під час війни: Дослідження впливу економіки, управління та залученості. *Вокс Україна*. 2023. URL: <https://voxukraine.org/factory-stijkosti-gromad-pid-chas-vijny-doslidzhennya-vplyvu-ekonomiku-upravlinnya-ta-zaluchenosti>
6. Одарченко К. Місцеве самоврядування в умовах війни з Росією. 2023. URL: https://lb.ua/blog/katerina_odarchenko/586766_mistseve_samovryaduvannya_u_movah.html
7. Список територіальних громад на 1 лютого 2023 р. Вікіпедія. URL: <http://surl.li/ridxg>

8. Статистичний щорічник України за 2022 рік. Державна служба статистики України. К., 2023. 440 с. URL: https://ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2023/zb/11/year_22_u.pdf

9. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 19.05.2015р. № 389-VIII. Дата оновлення: 19.10.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

REFERENCES

1. Potapenko V., Barannyk V., & Bakhur N. Nadvynychnyi, S. (2023). Mistseve samovriaduvannia yak chynnyk stiikosti tylu. [Local self-government as a factor in the stability of the rear]. Kyiv, Ukraine: NISD Retrieved from <https://doi.org/10.53679/NISS-analytrep.2023.02> [In Ukrainian].
2. Kondratieva H. (2022). Orhanizatsiia upravlinnia rozvytkom terytorii pid chas viiskovykh dii v Ukraini. [Organization of territorial development management during military operations in Ukraine] *Hromadskyi prostir*. Retrieved from <https://www.prostir.ua/?library=orhanizatsiya-upravlinnya-rozvytkom-terytorij-pid-chas-vijskovykh-dij-v-ukrajini> [In Ukrainian].
3. Shkilniak A., Melnyk A., & Vasyna A. (2022). Upravlinnia zhyttiediialnistiu terytorialnykh hromad v umovakh viiny: vyklyky y mekhanizmy reahuvannia: Analychna zapyska. [Management of life activities of territorial communities in the conditions of war: challenges and mechanisms of response: Analytical note] *Visnyk ekonomiky, vol.2, pp. 197-205* [In Ukrainian].
4. Mistseve samovriaduvannia v umovakh vidnovlennia Ukrainy: vyklyky i perspektyvy. (2006). Materialy Mizhnarodnoho kruhloho stolu. [Local self-government in the conditions of recovery of Ukraine: challenges and prospects. Materials of the International Round Table] Kyiv, Ukraine: Kyivskyi natsionalnyi universytet im. T. Shevchenka [In Ukrainian]
5. Darkovych A., Savisko M. (2023). Faktory stiikosti hromad pid chas viiny: Doslidzhennia vplyvu ekonomiky, upravlinnia ta zaluchenosti. [Determinants of Community Resilience in War: Exploring the Impact of Economics, Governance, and

Engagement]. *Voks Ukraina*. Retrieved from <https://voxukraine.org/factory-stijkosti-gromad-pid-chas-vijny-doslidzhennya-vplyvu-ekonomiky-upravlinnya-ta-zaluchenosti> [In Ukrainian].

6. Odarchenko K. (2023). Mistseve samovriaduvannia v umovakh viiny z Rosiieiu. [Local self-government in the conditions of the war with Russia]. Retrieved from https://lb.ua/blog/katerina_odarchenko/586766_mistseve_samovryaduvannya_umovah.html [In Ukrainian].

7. Spysok terytorialnykh hromad na 1 liutoho 2023 r. (2023). [List of territorial communities as of February 1, 2023]. *Ukrainska Vikipediia*. Retrieved from <http://surl.li/ridxg> [In Ukrainian].

8. Derzhavnyi komitet statystyky Ukrainy. (2023). Statystychnyi shchorichnyk Ukrainy 2022. [Statistical Yearbook of Ukraine 2022]. Kyiv, 440 [In Ukrainian].

9. Verkhovna Rada Ukrainy (2015). Pro pravovyi rezhym voiennoho stanu [About the legal regime of martial law]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> [In Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 03.04.2024