

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЗАХІДНОУКРАЇНСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ФАКУЛЬТЕТ ЕКОНОМІКИ ТА УПРАВЛІННЯ

*Кафедра менеджменту,
публічного управління та персоналу*

**УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ В
УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ**

Спеціальність «Публічне управління та адміністрування»
Кваліфікаційна робота за освітнім ступенем «бакалавр»

Студент ПУА-41
Смолюк В.В.

(підпис)
Науковий керівник,
к.е.н., доц. Чикало І.В.

(підпис)

Кваліфікаційну роботу допущено до захисту

«__» _____ 2025 року

Зав. кафедри, д.е.н., професор

Шкільняк М.М.

Прізвище, ініціали

(підпис)

Тернопіль – 2025

ЗМІСТ

ВСТУП

**РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОЇ
ВЛАДИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ**

**РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ В
УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ**

**2.1. Аналіз організаційного забезпечення діяльності Тернопільської міської
ради в умовах воєнного стану**

**2. .2. Оцінка факторів впливу на діяльність Тернопільської міської ради в
умовах воєнного стану**

**РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОЇ
ВЛАДИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ**

ВИСНОВКИ

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

ВСТУП

Актуальність теми удосконалення діяльності органів місцевої влади в умовах воєнного стану полягає в необхідності забезпечення ефективного управління, оперативного реагування на виклики безпеки, збереження життєзабезпечення населення та підтримки громадянського порядку. В умовах війни саме місцева влада є найближчою до людей, тому її здатність діяти злагоджено, гнучко та рішуче має вирішальне значення для стабільності регіонів і загальнонаціональної стійкості.

Проблематику удосконалення діяльності місцевої влади в умовах воєнного стану досліджували такі науковці як О. Бориславська, І. Заверуха та Е. Захарченко, П.В. Ворона, В. Юрчишин, В.Б. Гройсман, Я. Котенко, Р.М. Плющ, В.С. Куйбіда, Г.Д.Монастриський, А.Ф.Мельник, М.Шкільняк, І.Чикало. Питаннями наукового пошуку є пошук напрямів забезпечення стійкості органів місцевого самоврядування в умовах війни, проте з огляду на специфіку окресленої проблематики вона потребує додаткового вивчення.

Метою кваліфікаційної роботи є узагальнення теоретичних положень та практичних рекомендацій щодо удосконалення діяльності місцевої влади в умовах воєнного стану.

Завданнями у кваліфікаційній роботі визначено:

- Вивчити теоретичні засади діяльності органів місцевої влади в умовах воєнного стану,
- проаналізувати діяльності органів місцевої влади в умовах воєнного стану, зокрема проаналізувати організаційне забезпечення діяльності Тернопільської міської ради в умовах воєнного стану та оцінити вплив факторів на діяльність тернопільської міської ради в умовах воєнного стану,
- розробити пропозиції щодо удосконалення діяльності органів місцевої влади в умовах воєнного стану.

Об'єктом кваліфікаційної роботи діяльність Тернопільської міської ради в умовах війни.

Предметом кваліфікаційної роботи є механізми, засоби та інструменти діяльності міської ради в умовах війни.

Наукова новизна результатів роботи полягає у концептуальному узагальненні теоретичних засад щодо діяльності органів місцевої влади в умовах воєнного стану.

Практичне значення результатів роботи полягає у можливості застосування пропозицій, розроблених автором у практичній діяльності місцевої влади.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Умови воєнного стану в Україні створили безпрецедентні виклики для органів місцевої влади, які змушені оперативно адаптувати свою діяльність до нових реалій. Забезпечення життєдіяльності територіальних громад, організація гуманітарної допомоги, підтримка внутрішньо переміщених осіб, а також участь у заходах територіальної оборони вимагають нових підходів до управління. Удосконалення функціонування органів місцевого самоврядування є ключовим чинником підвищення стійкості громад та ефективного реагування на кризові ситуації. Тому дана тема є надзвичайно актуальною, оскільки від ефективності місцевої влади залежить як безпека населення, так і збереження соціально-економічного потенціалу країни в умовах війни.

Повномасштабна війна в країні, призвела до численних кризових викликів з якими стикаються органи місцевого самоврядування щоденно, а саме - масового переміщення населення, руйнування критичної інфраструктури та тимчасової окупації територій. Незважаючи на це, українське суспільство проявило надзвичайну стійкість в умовах асиметричної війни. Важливу роль у збереженні цієї стійкості відіграють органи місцевого самоврядування, які стали ключовою ланкою у відповіді на виклики воєнного часу.

Разом із тим війна породжуючи нові проблеми, такі як необхідність облаштування укриттів, підготовка до зими в умовах дефіциту енергоресурсів, відновлення зруйнованої інфраструктури, подолання економічного спаду та зростання безробіття, стимулює місцеву владу шукати нові управлінські підходи та додаткові ресурси для своєчасного реагування на виклики і загрози та досягнення цілей розвитку територіальної громади. Усі ці питання вимагають оперативного та ефективного реагування з боку місцевої влади.

З огляду на це постає потреба в пошуку нових підходів до організації діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого

самоврядування, з метою посилення їх спроможності приймати зважені управлінські рішення, що відповідають викликам воєнного стану. Необхідно вивчити, як місцева політика адаптується до змін законодавства, спричинених умовами війни, а також оцінити якість надання базових послуг.

Вказане актуалізує як проблематику теоретичного обґрунтування питань діяльності органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, так і вивчення із подальшою імплементацією такого досвіду.

В рамках даного дослідження важливо розглянути суть основних дефініцій, що розкривають зміст теми, таких як місцева влада, органи місцевого самоврядування, воєнний стан, територіальна громада.

Так, одним із видів публічної влади, є місцева влада, «яку реалізують від імені суб'єктів, що функціонують у межах певних низових адміністративно-територіальних одиниць».

В чинному законодавстві місцева влада трактується як «система органів, які представляють територіальні громади та реалізують владу на місцевому рівні, що включає органи місцевого самоврядування та органи державної влади, які здійснюють виконавчу владу на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць» [23].

До місцевих органів виконавчої влади належать:

- 1) «місцеві державні адміністрації та місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції;
- 2) територіальні органи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади - місцеві органи виконавчої влади спеціальної компетенції» [17].

До єдиної системи органів виконавчої влади входять місцеві державні адміністрації, правовий статус яких визначається Конституцією України, Законом України «Про місцеві державні адміністрації» та іншими нормативно-правовими актами.

«Територіальні органи центрального органу виконавчої влади утворюються як юридичні особи публічного права в межах граничної

чисельності державних службовців та працівників центрального органу виконавчої влади і коштів, передбачених на його утримання, ліквідовуються, реорганізуються за поданням міністра, який спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади, Кабінетом Міністрів України» [12].

Іншими суб'єктами місцевої влади виступають органи місцевого самоврядування. В Конституції України визначено, що «місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України, що здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування» [23]. Органами місцевого самоврядування є «сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради» [15]. Відповідно виокремлюють органи місцевого самоврядування базового рівня та проміжного рівня (рис.1.1)



Рис.1.1. Ієрархічна структура органів місцевого самоврядування

Примітка. Побудовано на основі [12].

Важливо зауважити, що органи місцевого самоврядування базового рівня можуть надавати дозвіл на реалізацію ініціативи жителів щодо створення органів самоорганізації населення та наділення їх частиною своїх повноважень та ресурсів.

В цілому, система місцевого самоврядування включає: «територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду, сільського, селищного, міського голову; старосту; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення» [17] (табл.1.1).

Таблиця 1.1

Характеристика складових місцевого самоврядування

№ з/п	Складова	Опис
1	сільські, селищні, міські ради	органи місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, законами.
2	виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи	органи місцевого самоврядування, які підконтрольні і підзвітні відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади — також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади
3	сільський, селищний, міський голова	головна посадова особа територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста, що обирається відповідною територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі. Він очолює виконавчий комітет відповідної сільської, селищної, міської ради, головує на її засіданнях.
4	староста	посадова особа місцевого самоврядування у селі або селищі, які разом з іншими населеними пунктами добровільно об'єднуються у одну територіальну громаду. Староста обирається мешканцями села або селища на строк повноважень місцевої ради об'єднаної територіальної громади. Староста за посадою входить до складу виконавчого комітету об'єднаної територіальної громади. Повноваження старости визначаються законом та Положенням про старосту.

Примітка. Побудовано на основі [18].

Оскільки органи місцевого самоврядування представляють та реалізують інтереси територіальної громади, то в рамках дослідження розглянемо поняття «територіальна громада».

Так, Конституція України територіальну громаду трактує як «жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста «територіальна громада». Інші законодавчі акти трактують її зміст як «сукупність мешканців, об'єднаних постійним проживанням у межах певного села, селища чи міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями або добровільне об'єднання мешканців кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр» [3; 4; 5].

Із початком повномасштабних бойових дій в країні 24.02.2022 відповідним Указом Президента України введено воєнний стан. У Законі України «Про правовий режим воєнного стану» № 389-VIII від 12 травня 2015 року «воєнний стан – це особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, органам місцевого самоврядування повноважень, потрібних для відведення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини й громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень» [21].

Відповідно в умовах воєнного стану діяльність місцевої влади має свою специфіку.

В цілому, діяльність органів місцевої виконавчої влади та органів місцевого самоврядування охоплює організацію і здійснення публічної влади на місцевому рівні з метою задоволення потреб населення конкретної територіальної громади. Основними завданнями ОМС є управління комунальним майном, формування та виконання місцевого бюджету,

забезпечення належного функціонування житлово-комунального господарства, охорони здоров'я, освіти, культури, соціального захисту, місцевого економічного розвитку тощо.

ОМС представляють інтереси громади, приймають нормативно-правові акти в межах своєї компетенції, розробляють та реалізують місцеві програми соціально-економічного розвитку, організовують надання адміністративних послуг населенню.

У воєнний час роль місцевої влади суттєво зростає, адже саме ці органи першими реагують на гуманітарні кризи, забезпечують евакуацію, розміщення внутрішньо переміщених осіб, координують допомогу армії, взаємодіють з військовими адміністраціями, волонтерами та міжнародними партнерами.

Таким чином, органи місцевого самоврядування є ключовою ланкою у забезпеченні стабільності, життєдіяльності громад і відновлення країни як у мирний час, так і в умовах війни.

Важливо зауважити, що рівень довіри до місцевої влади в умовах війни є доволі високим, свідченням чому є результати соціологічних опитувань. Так, результати соціологічного дослідження «Багаторівневе врядування в Україні в умовах широкомасштабного російського вторгнення», свідчать про те, що «77% опитаних переконані, що країні потрібна реформа місцевого самоврядування на принципах децентралізації для збільшення повноважень, ресурсів і відповідальності на місцях. Водночас більшість опитаних переконані у необхідності встановлення відповідальності виборних осіб за порушення правил етичної поведінки: адміністративної у судовому порядку – 53%; політичної – 31%; та дисциплінарної – 27%» [3].

Водночас «діяльність обласних рад, районних рад і начальників військових адміністрацій оцінюється стриманіше: лише 28%, 25% і 25% відповідно дали позитивні відгуки, тоді як близько 17% висловилися негативно, а значна частина опитаних не змогла надати чіткої оцінки» [17] (рис.1.2).



Рис.1.2. Результати оцінювання роботи державної та місцевої влади у 2024р.

Примітка. Наведено за [17].

В умовах війни публічна влада зіткнулася з непередбачуваними загрозами для безпеки громадян, що призвело до тимчасового переміщення частини державних структур в інші регіони. У зв'язку з цим на перший план вийшло питання безперервного надання базових послуг населенню, обсяг яких суттєво зріс.

Окремої уваги заслуговує проблема кадрового забезпечення, яка проявляється в тому, що органи державної влади змушені застосовувати гнучкі підходи до формування штату, включаючи дистанційну або вахтову роботу, а також розширення функціоналу окремих посад. У цьому контексті особливо актуальним стає правовий статус держслужбовця, що повинен бути чітко регламентованим, прозорим та адаптованим до умов воєнного часу. Зокрема, важливо забезпечити виконання службових обов'язків виключно в інтересах держави, недопуск колабораціонізму та зловживань.

Ще одним викликом стала втрата прямого впливу органів влади на тимчасово окупованих територіях, що спричинило необхідність їх переміщення та перегляду механізмів управління.

У цих умовах державний апарат, як система органів влади, що реалізує функції держави, потребує переосмислення внутрішніх зв'язків і взаємодії із

місцевою владою. Саме стійкість і злагодженість цієї системи є запорукою ефективного виконання державних функцій у кризових умовах.

Основні проблеми, з якими стикається місцева влада у своїй діяльності в умовах війни можна згрупувати наступним чином:

- по-перше, фінансові труднощі, що проявляються у зниженні надходжень до місцевих бюджетів через зупинку бізнесу та евакуацію населення, зростанні видатків на гуманітарні потреби, безпеку, підтримку ВПО та відновлення інфраструктури, посиленні залежності від державних трансфертів і міжнародної допомоги;
- по-друге, кадровий дефіцит, який пов'язаний із евакуацією або мобілізацією працівників місцевих рад та комунальних установ та виснаженням персоналу через тривале перебування в умовах стресу та надмірного навантаження;
- по-третє, організаційні труднощі, які пов'язані із порушенням комунікацій, логістики та управлінських процесів та ускладненням в роботі через руйнування адміністративних будівель та об'єктів критичної інфраструктури;
- по-четверте, безпекові виклики, які зумовлені постійною загрозою обстрілів, окупації, диверсій та мінування територій та неможливістю гарантувати фізичну безпеку працівників і мешканців громади;
- по-п'яте, проблеми з управлінням внутрішньо переміщеними особами (ВПО), що характеризуються недостатністю ресурсів для забезпечення житлом, харчуванням, медичними послугами та зростанням соціальної напруги в громадах через перевантаження інфраструктури;
- по-шосте, юридичні та нормативні труднощі, що зумовлені невизначеністю щодо повноважень у кризових ситуаціях та відсутністю дієвих механізмів швидкого прийняття рішень у надзвичайних умовах;
- по-сьоме, порушення комунальних послуг і інфраструктури через знищення або пошкодження електро-, водо- та теплопостачання та відсутність можливості повноцінного ремонту через бойові дії або нестачу матеріалів.

Загалом, проблеми та ризики, які постають перед місцевою владою в умовах війни можна ідентифікувати, як ті, які пов'язані із складністю виконання повноважень, та ті, які пов'язані із необхідністю вирішувати додаткові завдання, зумовлені війною (табл.1.2).

Таблиця 1.2

Проблеми та ризики, що детермінують діяльність місцевої влади в умовах війни

Проблеми та ризики, пов'язані зі складністю виконання повноважень ОМС	Проблеми та ризики, пов'язані з необхідністю вирішувати додаткові завдання, спричинені війною
Зміни в законодавстві, брак зворотного зв'язку від органів центральної влади та пояснень щодо обмежень повноважень на рівні ОМС	Задоволення нагальних гуманітарних потреб жителів громади, налагодження процесу отримання та розподілу гуманітарної допомоги
Бюджетні обмеження ОМС щодо забезпечення виконання ними основних повноважень (обмеження фінансової автономії ОМС)	Будівництво та обладнання громадських укриттів та укриттів для шкіл
Брак комунікативних навичок, необхідних для встановлення міжнародного партнерства	Відновлення та ремонт пошкодженого житлового фонду
Потреба у встановленні більш активної взаємодії з міжнародними донорськими організаціями	Розміщення внутрішньо переміщених осіб, організація надання відповідних адміністративних послуг
Брак людських ресурсів, виїзд працездатного населення за кордон, мобілізація	Створення добровольчих формувань територіальних громад, підтримка військовозобов'язаних та добровольців, які вступили до лав ЗСУ, Національної Гвардії, реабілітація ветеранів
	Подолання безробіття
	Допомога релокованим підприємствам
	Потреба у розмінуванні територій, особливо сільськогосподарського призначення
	Надання психологічної допомоги та підтримки мешканцям громади та ВПО

Враховуючи особливості діяльності місцевої влади в умовах війни важливо окреслити траєкторію їх подальшого удосконалення їхньої діяльності. Власне ключові характеристики діяльності органів місцевої влади в умовах війни мають стати основою для подальшого підвищення ефективності їх функціонування. До таких особливостей, за результатами проведеного аналізу наукової літератури [23-27], варто віднести наступні:

1. Гнучке формування кадрового складу, що передбачає можливість організації дистанційної роботи, впровадження вахтових змін та адаптивного підходу до укомплектування підрозділів;

2. Розширення повноважень державних органів шляхом делегування їм завдань, які раніше не входили до сфери їхньої відповідальності, особливо в районах активних бойових дій;

3. Перегляд територіальної юрисдикції з можливістю тимчасової передислокації органів влади з метою забезпечення безперервності виконання функцій;

4. Посилення міжвідомчої співпраці, що дозволяє органам державної влади частково компенсувати функції один одного в умовах обмеженого доступу до ресурсів або персоналу.

Вказане свідчать про важливість застосування нових підходів до діяльності органів місцевої влади в умовах воєнного стану.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

2.1. Аналіз організаційного забезпечення діяльності Тернопільської міської ради в умовах воєнного стану

Аналіз діяльності органів місцевої влади в умовах воєнного стану проведемо на прикладі діяльності органу місцевого самоврядування – Тернопільської міської ради.

Тернопільська міська рада є органом місцевого самоврядування, який «представляє територіальну громаду міста та здійснює від її імені та в її інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України» [19], Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» [20], «Про статус депутатів місцевих рад» [21], Європейською Хартією місцевого самоврядування [22] та іншими нормативно-правовими актами.

Згідно з чинним законодавством, Тернопільська міська рада уповноважена розглядати всі питання, що належать до її компетенції. Організація роботи ради, її структурних підрозділів та посадовців регламентується Конституцією України, законами України та внутрішнім регламентом. Посаду головної посадової особи міста обіймає міський голова.

Як орган місцевого самоврядування, Тернопільська міська рада представляє інтереси Тернопільської міської територіальної громади, яка утворена шляхом приєднання прилеглих населених пунктів до міста Тернополя. У своїй діяльності рада керується принципом верховенства людини та її прав, визнаючи життя, здоров'я, гідність, безпеку і недоторканність особистості найвищими соціальними цінностями, які формують зміст і напрям державної політики.

Зазначимо, що організаційна структура територіальної громади формувалася на тої системи, яка була до об'єднання та з урахуванням напрацьованого досвіду інших громад. Визначення структури апарату

управління громади здійснювалося самою громадою із врахуванням основних її характеристик, таких як кількість населених пунктів, площа, стан та особливості соціально-економічного розвитку, кількісний та якісний склад населення, наявність виконавчих органів тощо. Схематично структуру управління Тернопільської міської ради можна представити наступним чином (рис.2.1).

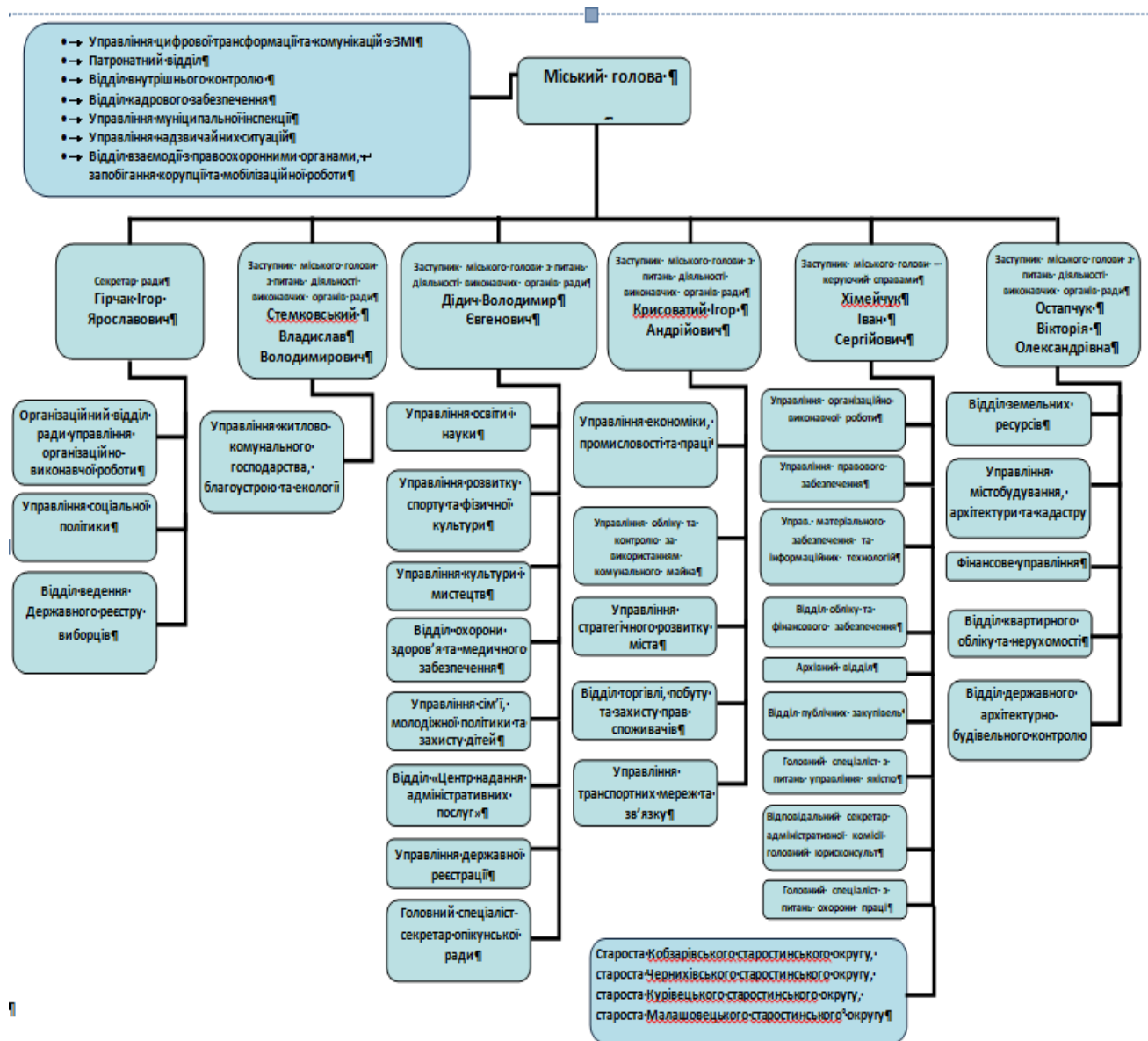


Рис.2.1. Організаційна структура управління Тернопільської міської ради
Примітка. Побудовано за [18].

Як представлено на рис.2.1 тип структури управління належить до лінійно-функціонального. Складовими оргструктури є апарат управління, що

охоплює міського голову та його заступників, система управлінь, відділів та старост, що очолюють старостинські округи.

У статті 6 Статуту Тернопільської міської територіальної громади прописано, що система місцевого самоврядування Тернопільської міської територіальної громади включає: «територіальну громаду; внутрішні громади, які утворюють жителі населених пунктів громади; раду – представницький орган місцевого самоврядування, що представляє територіальну громаду та здійснює від її імені та в її інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією та законами України; міського голову, який є головною посадовою особою Тернопільської міської територіальної громади; виконавчі органи ради (виконавчий комітет, управління, відділи, служби тощо); старост селищ, сіл; органи самоорганізації населення»[23].

Розподіляються повноваження між цими елементами системи місцевого самоврядування відповідно до чинного законодавства та статуту територіальної громади. Організація місцевого самоврядування в Тернопільській міській територіальній громаді базується на певних принципах, дотримання яких має забезпечити дотримання прав і свобод жителів громади та забезпечення їхнього добробуту. Перелік таких принципів наведено в табл.2.1.

Таблиця 2.1

Принципи організації місцевого самоврядування в Тернопільській міській територіальній громаді

№ з/п	Принцип	Шляхи реалізації
1	гарантування та захист прав і свобод людини та громадянина	забезпечення їх пріоритетності в діяльності органів місцевого самоврядування;
2	народовладдя	визнання Тернопільської міської територіальної громади основою та єдиним джерелом місцевого самоврядування;
3	законність	утвердження верховенства Конституції та законодавства України в діяльності усіх суб'єктів місцевого самоврядування;
4	виборність	формування органів місцевого самоврядування через демократичні вибори;
5	відкритість	забезпечення прозорості та реальної можливості здійснення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та прийнятті ними рішень з питань місцевого значення;
6	колегіальність та розподіл повноважень	забезпечення дотримання визначених законодавством України та цим Статутом процедур діяльності органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення, підприємств, установ, організацій;
7	поєднання інтересів територіальної громади і загальнонаціональних інтересів України	врахування та забезпечення відповідного балансу інтересів при прийнятті рішень у сфері відання органів місцевого самоврядування;
8	підзвітність та відповідальність перед територіальною громадою органів та посадових осіб місцевого самоврядування	обов'язкового і систематичного надання територіальній громаді повної інформації про зміст та результати діяльності органів місцевого самоврядування, можливості територіальної громади ініціювати питання про проведення дострокових виборів органів місцевого самоврядування.

Примітка. Наведено за [12].

Водночас зазначимо, що система місцевого самоврядування в Тернопільській міській громаді базується на відповідних концептуальних засадах, які прописані у статуті громади (табл.2.2).

Таблиця 2.2

Засади здійснення місцевого самоврядування в Тернопільській міській територіальній громаді

№ з/п	Концепти	Зміст
1.	демократії участі	територіальна громада по можливості здійснює місцеве самоврядування безпосередньо, а у випадках, коли це не можливо, через органи місцевого самоврядування;
2.	публічності	інформація про діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування Тернопільської міської територіальної громади є відкритою, знаходиться у вільному доступі для жителів територіальної громади, за винятком випадків прямо передбачених законом;
3.	зручності процедури	механізми, за допомогою яких жителі управляють громадою, є простими і доступними для використання кожним;
4.	пріоритет прав територіальної громади	діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування здійснюється виключно в інтересах територіальної громади;
5.	максимальної ефективності	рішення, що готуються чи ухвалюються, мають бути максимально ефективними серед можливих альтернативних рішень, враховувати інтереси всіх груп населення, на яких воно буде поширюватися;
6.	забезпечення економічного розвитку громади	підвищення рівня стандартів життя жителів територіальної громади та розвитку людського капіталу, створення сприятливих умов для розвитку промислово - виробничого сектора, підприємництва, надходження інвестицій в економіку громади;
7.	сталості	використання ресурсів територіальної громади не може шкодити наступним поколінням;
8.	екологічності	при прийнятті рішення має забезпечуватись відсутність або мінімальний негативний вплив на навколишнє природне середовище;
9.	системності	кожне рішення розглядається в контексті його дії разом з іншими рішеннями в просторі та часі (стратегічне планування);

Примітка. Наведено за [12].

Зазначимо, що первинним суб'єктом права на місцеве самоврядування є власне територіальна громада, яка здійснює своє право на місцеве самоврядування безпосередньо або через утворені нею органи місцевого самоврядування та органи самоорганізації населення.

В умовах воєнного стану організація діяльності Тернопільської міської ради базується на засадах адаптивності до нових загроз та викликів. До основних проблем, що постають перед громадою це в першу чергу «допомога Збройним Силам України, забезпечення внутрішньо переміщених осіб житлом, допомога громадянам, що мешкають у регіонах, де тривають бої, та налагодження життєдіяльності громади в нових умовах» [21].

Враховуючи виклики, детерміновані війною міською радою затверджено «Програму економічного і соціального розвитку Тернопільської міської територіальної громади на 2025–2027 роки» [48], основною метою якої є створення сприятливих умов для формування ефективної, конкурентоспроможної громади, забезпечення сталого економічного зростання, покращення якості життя мешканців і підвищення рівня їх добробуту. Для досягнення мети у програмі визначено основні стратегічні напрями, які кореспондують із сучасними реаліями функціонування громади в умовах війни, та відповідно такими пріоритетами є:

- по-перше, «зміцнення обороноздатності та гарантування безпеки;
- по-друге, забезпечення належних умов життєдіяльності;
- по-третє, підтримка розвитку у різних сферах» [48].

На основі врахування поточної соціально-економічної ситуації громади, її потреб і проблем, у Програмі окреслено завдання та заходи на 2025–2027 роки, які спрямовані на покращення умов життя, стимулювання підприємницької активності, залучення інвестицій, створення нових робочих місць, а також на розширення участі жителів у процесах місцевого управління (табл.2.3).

Таблиця 2.3

Напрями та першочергові заходи Програми економічного і соціального розвитку Тернопільської міської територіальної громади на 2025-2027 роки

Напрямки Програми	Завдання Програми
Пріоритет 1. Обороздатність та безпека	
Підтримка Збройних Сил України	Забезпечення належного функціонування та боєздатності Збройних Сил України; Підтримка інноваційних проєктів в сфері національної безпеки; Забезпечення діяльності добровольчих формувань громади.
Безпека та цивільний захист	Забезпечення безперебійної роботи систем оповіщення цивільного захисту про надзвичайні ситуації; Запровадження інноваційних технологій: Модернізація системи відеоспостереження, придбання та встановлення камер відеоспостереження; забезпечення функціонування Call-центру; Попередження фактів вчинення кримінальних правопорушень; Забезпечення безпечних умов навчання та виховання в закладах освіти (облаштування та утримання в належному стані захисних споруд цивільного захисту).
Пріоритет 2. Життєдіяльність	
Забезпечення стабільної роботи інфраструктури	Забезпечення безперебійної роботи житлово-комунальної сфери (водопостачання, водовідведення, тепlopостачання, електроенергетики); Забезпечення надання населенню якісних та доступних медичних послуг збереження здоров'я; Забезпечення безперебійної роботи транспортної інфраструктури та мобільність.
Підтримка військовослужбовців, ветеранів та членів їх сімей	Покращення фінансово-матеріального стану ветеранів війни та членів їхніх сімей, членів сімей загиблих (померлих) Захисників і Захисниць України; Оздоровлення ветеранів війни, осіб на яких поширюється дія Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»; Соціальна підтримка ветеранів ОУН-УПА, реабілітованих та членів їх сімей, сімей загиблих воїнів-афганців, учасників добровольців; Запровадження ефективної моделі комплексної допомоги та підтримки дітям Героїв Тернопільської міської територіальної громади; Надання соціальних, психологічних, медичних, юридичних послуг ветеранам війни та членам їхніх сімей.
Соціальний захист населення	Створення сприятливих умов для забезпечення житлом соціально уразливих груп населення та мешканців громади. Матеріальна підтримка осіб, які опинились у складних життєвих обставинах. Створення безбар'єрного середовища.
Охорона здоров'я та здоровий спосіб життя	Комплексна підтримка медичної сфери; Реабілітаційна та психологічна допомога та підтримка; Забезпечення соціальних стандартів у сфері охорони здоров'я.

Примітка. Наведено за [48]

Реалізація окреслених завдань потребує відповідного ресурсного забезпечення, з огляду на що проаналізуємо потенціал досліджуваної територіальної громади.

У цьому плані зазначимо, що Тернопільська МТГ займає вагому роль в економіці не лише Тернопільської області, а й України в цілому. В рейтингу територіальних громад країни за окремими економічними показниками громада посідає позиції серед громад-лідерів (у другому та третьому десятку) (табл. 2.4).

Таблиця 2.4

**Позиції Тернопільської МТГ у рейтингу територіальних громад
України за економічними показниками у 2024 р**

Показник	Позиція в рейтингу (1469 ТГ та Київ)	Показник
Кількість компаній	19	11680 компаній
Кількість ФОП	19	39665 осіб
Кількість активних компаній	20	9425 компаній
Кількість активних ФОП	17	16009 осіб
Загальний дохід компаній	24	90574,800 млн грн
Загальні активи компаній	33	70786,102 млн грн
Кількість персоналу в компаніях	19	45721 осіб

Підприємства, що функціонують у межах громади, забезпечують 36,9% сукупного доходу підприємницького сектору області та володіють 34,9% загального обсягу активів. Крім того, саме в громаді працевлаштовано приблизно половину всіх працівників, зайнятих у бізнес-секторі області, що

. Це підтверджує тенденцію концентрації економічної активності саме в Тернополі.

Разом із цим простежується зменшення частки міста у загальному обсязі реалізованої продукції в області, що може бути свідченням переорієнтації місцевої економіки на сферу послуг і менш капіталомісткі види діяльності.

Серед зареєстрованих у громаді підприємств переважають:

- сфера послуг (19%) — зокрема діяльність громадських організацій, побутове обслуговування, індивідуальні послуги, хімчистки, похоронна справа тощо;

- торгівля та ремонт транспортних засобів (17%);
- адміністративне і допоміжне обслуговування (14%) — включаючи діяльність ОСББ та подібних структур» [16].

Таке домінування пояснюється як специфікою міського середовища, так і територіальним розміщенням бізнесу, характерного для сфери послуг.

Уся ця структура економіки свідчить про перехід громади до урбанізованої моделі розвитку, де пріоритет віддається видам діяльності, притаманним сучасним міським центрам (рис.2.2).

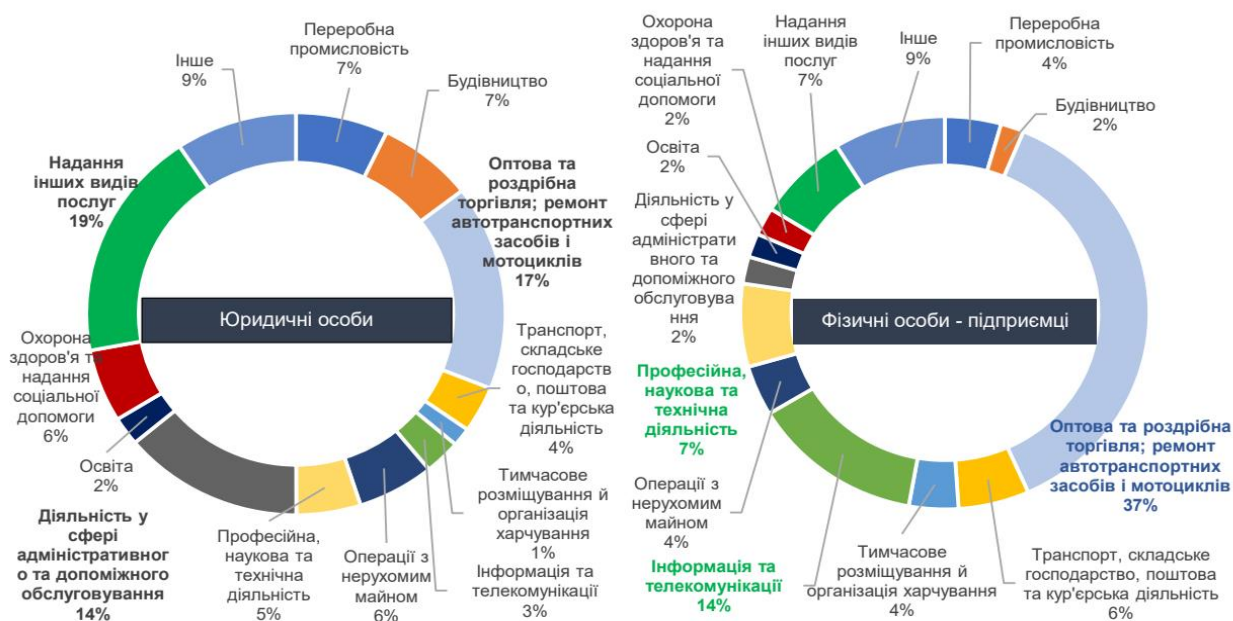


Рис.2.3. Структура економіки Тернопільської МТГ в розрізі суб'єктів економіки юридичних осіб та в розрізі ФОП, 2024 р.

Враховуючи те, що одним із базових концептів місцевого самоврядування Тернопільської міської територіальної громади є залучення громадян до процесу державотворення, важливим є врахування думки мешканців громади про виклики та проблеми, а також перспективи її подальшого розвитку. Так, результати опитування жителів Тернопільської МТГ свідчать про те, що діяльність органу місцевого самоврядування має бути спрямована на створення умов та залучення інвестицій, підтримку розвитку бізнесу, поліпшення стану й

ремонту

доріг

(рис.2.4).



Рис.2.4. Найважливіші завдання для розвитку Тернопільської міської територіально громади на думку її мешканців

2.2. Оцінка факторів впливу на діяльність Тернопільської міської ради в умовах воєнного стану

Воєнна агресія Російської Федерації проти України кардинально змінила умови функціонування органів місцевого самоврядування, зокрема Тернопільської міської ради. У сучасних реаліях перед радою постає низка серйозних викликів, які вимагають швидкої адаптації управлінських рішень, гнучкої організації роботи та ефективної взаємодії з громадою.

Першим і найважливішим викликом є забезпечення безпеки населення. Міська рада змушена оперативно реагувати на ракетні загрози, повітряні тривоги, потенційні евакуаційні заходи, організовувати укриття, підтримувати ефективну систему сповіщення та співпрацювати з територіальною обороною. Одночасно здійснюється координація з правоохоронними структурами для збереження правопорядку в місті.

Другим серйозним викликом є фінансові обмеження. У зв'язку зі зниженням економічної активності зменшуються надходження до місцевого бюджету, що вимагає переорієнтації витрат на критичні потреби — зокрема оборону, гуманітарну допомогу та підтримку внутрішньо переміщених осіб. Крім того, громада дедалі більше залежить від міжбюджетних трансфертів та державних субвенцій.

Третім викликом стало масове переміщення населення. Тернопільська міська рада приймає на себе функцію розміщення ВПО, забезпечує їх харчуванням, медичним супроводом, соціальними послугами, що створює додаткове навантаження на міську інфраструктуру — освітні, медичні та соціальні заклади.

Четвертим викликом є необхідність збереження і розвитку інфраструктури в умовах війни. Місто повинне підтримувати об'єкти критичної інфраструктури в робочому стані, зокрема системи водопостачання, теплопостачання та транспорту, навіть за умов нестабільного енергозабезпечення, дефіциту фінансів і підвищених ризиків знищення об'єктів.

П'ятим викликом виступає забезпечення соціального захисту населення. Збільшується кількість вразливих груп, які потребують підтримки, що змушує міську раду розробляти нові програми адресної допомоги. Окрім того, необхідно зберегти стабільну виплату заробітної плати працівникам бюджетної сфери, що становить вагоме навантаження на бюджет громади.

Шостим викликом є потреба в постійній підтримці Збройних сил України. Тернопільська міська рада здійснює закупівлю техніки, спорядження, дронів, засобів зв'язку та іншого необхідного обладнання. Значні ресурси

спрямовуються на фінансову допомогу військовим частинам та підрозділам територіальної оборони.

Сьомим викликом є морально-психологічна підтримка населення. В умовах війни важливо протистояти інформаційним атакам, дезінформації та панічним настроям. Міська влада організовує заходи для збереження морального духу громади, забезпечує чітку комунікацію з мешканцями у складних ситуаціях.

Восьмим і надзвичайно актуальним викликом стала управлінська адаптація. Тернопільська міська рада змушена впроваджувати дистанційні формати роботи, адаптувати організаційну структуру (включаючи вахтову роботу та розширення повноважень окремих підрозділів) і забезпечити безперервне надання адміністративних і соціальних послуг.

Відповідно, Тернопільська міська рада функціонує в умовах постійної напруги, невизначеності й необхідності швидко ухвалювати відповідальні рішення. Успішне подолання зазначених викликів потребує стратегічного мислення, ефективного планування, тісної співпраці з громадськістю, а також злагодженої взаємодії з центральною владою та партнерами. Здатність ради зберігати стабільність управління, забезпечувати потреби населення та підтримувати обороноздатність регіону визначає її ключову роль у загальнонаціональній системі спротиву.

Діяльність Тернопільської міської ради як органу місцевого самоврядування залежить від багатьох внутрішніх і зовнішніх чинників, які впливають на визначення пріоритетів, розподіл ресурсів, організацію управлінських процесів і результативність прийнятих рішень.

Серед політичних чинників найвагомішими є воєнний стан і загальна ситуація в країні. Вони зумовлюють зміну напрямів роботи ради, особливо зосередження уваги на обороні, цивільному захисті та безпеці мешканців. Також важливою є політична стабільність, адже від неї залежить рівень довіри населення до місцевої влади та впевненість у прийнятих рішеннях.

До економічних факторів належить стан місцевої економіки — зокрема розвиток підприємництва, рівень інвестицій та зайнятості. Ці аспекти впливають на надходження до міського бюджету й фінансові можливості громади. Окрім цього, значення має державна фінансова підтримка, яка надходить у формі субвенцій і дотацій, і часто є вирішальною для реалізації місцевих програм.

Соціальні фактори охоплюють демографічні особливості, кількість населення, міграційні процеси, вікову структуру. Вони впливають на потребу в медичних, освітніх і соціальних послугах. Запити жителів та громадська активність також суттєво коригують діяльність ради, адже влада має реагувати на потреби й очікування людей.

Правові умови, зокрема зміни у законодавстві щодо самоврядування, фінансів чи адміністративної реформи, впливають на повноваження органів місцевої влади та їхню здатність діяти ефективно. До цього також належить дотримання внутрішніх правил, зокрема регламенту роботи ради та ухвалених програм.

До технічних і інфраструктурних факторів належить рівень цифровізації управління, використання електронних сервісів, а також фізичний стан об'єктів міської інфраструктури: транспорту, житлово-комунального господарства, медичних, освітніх і культурних установ. Вони визначають обсяг потреб громади й обумовлюють напрямки подальшого розвитку.

Важливими є й екологічні чинники — зокрема рівень забруднення повітря та води, проблеми з утилізацією відходів, кліматичні особливості, які можуть формувати пріоритети екологічної політики міста.

Таким чином, діяльність Тернопільської міської ради формується під впливом цілого комплексу факторів. Її здатність адаптуватися до змін, приймати гнучкі рішення та реагувати на нові виклики визначає ефективність місцевого управління й рівень довіри мешканців до влади.

З огляду на війну в країні у 2024 році Тернопільська громада продемонстрував свою здатність ефективно поєднувати підтримку оборонного

сектору з розвитком міської інфраструктури, соціальної сфери та послуг для населення. Попри складні обставини, спричинені воєнним станом, місто не лише зберегло вже наявні сервіси, а й змогло розширити їхній спектр, впровадити нові соціальні програми та продовжити реалізацію важливих інфраструктурних ініціатив. Завдяки цьому Тернопіль зберігає статус надійного тилу для військових і залишається опорою для мешканців громади.

У нинішніх умовах війни пріоритети місцевої влади зміщуються в бік оборони та безпеки. Найважливішим напрямом діяльності стало забезпечення підтримки Збройних сил України та підвищення обороноздатності міста. В рамках міської програми «Обороноздатність» із бюджету Тернополя було «спрямовано 277,6 млн грн на підтримку військових формувань. З цієї суми 125,9 млн грн витрачено на закупівлю техніки та обладнання, а ще 33,2 млн грн — на надання фінансової допомоги військовим частинам» [22].

Особливий акцент у 2024 році було зроблено на посилення технічного забезпечення армії, зокрема «шляхом придбання безпілотних літальних апаратів. Було закуплено 2447 дронів різних типів на загальну суму 55,7 млн грн. Серед них — 1702 FPV-дрони, 78 квадрокоптерів DJI Mavic 3T, 50 професійних моделей DJI Matrice 3 Pro, 100 квадрокоптерів DJI Mavic 3, 100 безпілотників «Т8», 330 дронів інших моделей, 50 FPV-дронів «Bober 7B» та ще 37 одиниць іншої дровоної техніки» [32].

В рамках дослідження цього питання важливо проаналізувати соціально-економічний стан громади.

«У 2024 році бюджет Тернопільської міської територіальної громади був виконаний із перевищенням планових показників. При затвердженому річному плані на рівні 3 мільярдів 708,8 мільйона гривень фактично було отримано 3 мільярди 889,1 мільйона гривень, що становить 104,9% від плану. Основна частина надходжень — 3 мільярди 633 мільйона гривень, або 93,4% — припала на загальний фонд. Спеціальний фонд дав 256,1 мільйона гривень, що на 76,4 мільйона більше від запланованого. Це свідчить про стійкість дохідної бази громади та ефективне планування навіть в умовах війни» [11].

Видаткова частина бюджету громади за 2024 рік склала «3 мільярди 833,6 мільйона гривень. З цієї суми 3 мільярди 191,4 мільйона було витрачено з загального фонду, ще 642,2 мільйона — зі спеціального фонду. Основними напрямками витрат стали заробітна плата працівників бюджетної сфери — 1 мільярд 401,7 мільйона гривень (36,6%), підтримка Збройних сил України — 245,1 мільйона гривень, оплата комунальних послуг — 183 мільйони, харчування в закладах освіти та соціального захисту — 106,8 мільйона гривень» [19]. Це демонструє, що головна увага приділялася захищеним статтям бюджету, необхідним для стабільного функціонування громади у період воєнного стану.

Розподіл видатків за галузевим принципом показує, що пріоритетною залишалася сфера освіти, яка отримала 1 мільярд 884,4 мільйона гривень (49,2% усіх видатків). У цій сумі переважна частка — це кошти на оплату праці (1 мільярд 352,6 мільйона гривень), оплату енергоносіїв, харчування дітей і виплату стипендій. Значним був і бюджет житлово-комунального господарства — 558,9 мільйона гривень, із яких 432,8 мільйона спрямовано на благоустрій території (рис.2.4)

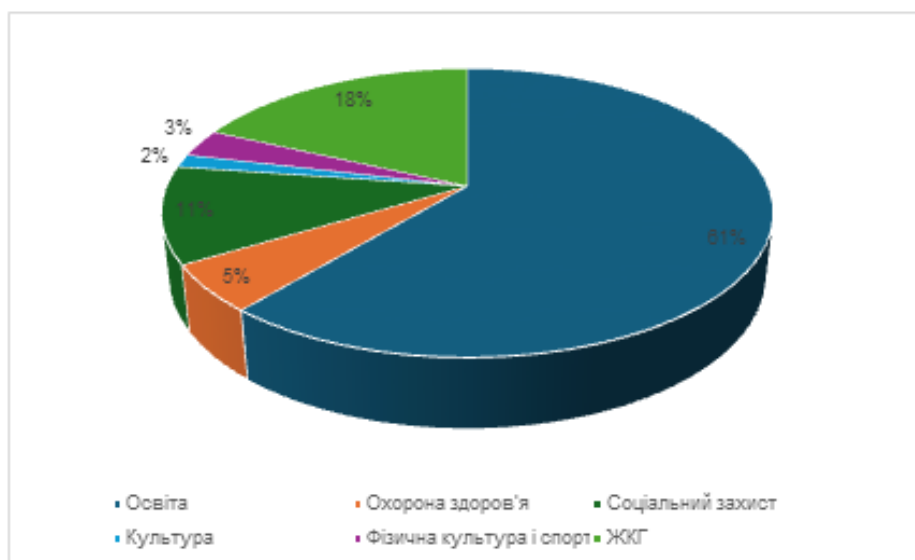


Рис.2.4. Структура видатків ТМР.

Охорона здоров'я «профінансована на 162,4 мільйона гривень (4,2%), що включає оплату праці, закупівлю медикаментів та енергоносіїв. На соціальний захист витрачено 334 мільйона гривень (8,7%), включаючи програму «Турбота»,

компенсації за пільгове перевезення та утримання закладів соцзахисту. Галузі культури та спорту отримали відповідно 45,3 мільйона гривень (1,2%) і 96,3 мільйона гривень (2,5%)» [38].

Таким чином, структура видатків свідчить про зважений і збалансований підхід до управління фінансами громади. Пріоритетність освіти, соціального захисту, ЖКГ та оборони є логічною в умовах війни і забезпечує стійкість міського господарства та підтримку мешканців.

На основі проведеного аналізу узагальнимо вплив факторів на діяльність досліджуваного органу місцевого самоврядування за рахунок використання методики SWOT-аналізу, що є ефективним інструментом для всебічної оцінки внутрішніх і зовнішніх факторів, що впливають на розвиток Тернопільської міської територіальної громади. Він дозволяє визначити сильні сторони громади (наприклад, економічну активність, освітній потенціал, інфраструктуру), виявити слабкості (фінансові обмеження, навантаження на соціальну сферу), а також проаналізувати можливості (залучення інвестицій, міжнародна співпраця, цифровізація) й загрози (військові ризики, демографічні зміни, нестабільність ринку) (рис.2.5).

МОЖЛИВОСТІ	ЗАГРОЗИ
1 Використання переваг вигідного економіко-географічного розташування громади та потенціалу Тернополя як обласного центру 2 Потенціал Тернополя у контексті транспортного сполучення і міжнародної системи логістики потенціал як одного з ключових транзитних пунктів (Тернопіль визначено таким у проєкті Go Highway) в умовах реалізації проєкту транснаціонального транспортного коридору 3 Відкриття доступу до коштів структурних й інвестиційних фондів ЄС як для країни-кандидата на членство у ЄС та у контексті післявоєнного відновлення України; розвиток програм трансграничного співробітництва 4 Розширення напрямів співробітництва як наслідку сталих партнерських відносин з іноземними партнерами в різних країнах (28 партнерів у 13 країнах) та представниками світового урядування 5 Залучення «зеленого» фінансування та інвестицій для заходів щодо запобігання та адаптації до зміни клімату, побудови циркулярної економіки та збереження довкілля у контексті «зеленої» трансформації Тернополя 6 Активізація державної політики регіонального розвитку в Україні 7 Інтеграція України в Єдиний цифровий ринок ЄС та перспективи для України від вступу до ЄС 8 Пропагування та розвиток соціальної відповідальності бізнесу перед громадами, на території яких вони функціонують 9 Продовження реформування в напрямі децентралізації, просторового розвитку і розвитку земельних відносин в Україні зокрема у контексті комплексного планування розвитку території 10 Переорієнтація туристичних потоків в умовах війни в Україні та її наслідків в межах держави – у більш безпечні регіони, а-за кордону на внутрішній ринок внаслідок мобілізаційних процесів 11 Орієнтування на підвищення соціальних стандартів життя в Україні в умовах післявоєнного відновлення та реформування застарілої системи соціального забезпечення 12 Розвиток культури волонтерства в Україні та активізація громадської залученості до управління громадами	1 Продовження війни та імовірність наближення лінії бойових дій ризики руйнування об'єктів критичної інфраструктури та загроза безпеці населення 2 Повний перехід державного бюджету та економіки на «воєнні» рейки супроводжується скороченням спрямування бюджетних ресурсів на соціальні цілі, інфраструктурні проєкти, підтримку місцевого самоврядування 3 Загроза енергетичній системі України 4 Погіршення екологічної ситуації внаслідок збільшення руху транспорту на автошляхах та подальшого змішування міських і транзитних потоків транспорту 5 Високий рівень «тіньової» економіки, посилення корупційних процесів у державі 6 Інфляційні процеси результуються зниженням купівельної спроможності населення, зростанням вартості енергоносіїв, транспортування, сировини 7 Значний відтік капіталу з України різке зменшення ліквідності місцевих грошових ринків; непевність зовнішнього бізнесу у безпеці своїх інвестицій в Україні, особливо в умовах затяжних військових дій 8 Централізація ресурсів і повноважень, стримування руху в напрямі децентралізації і підтримки місцевого економічного розвитку 9 Обмежений доступ до фінансових ресурсів (зокрема, кредитних) для суб'єктів господарювання зокрема малого і середнього бізнесу; відсутність належних обсягів державної підтримки підприємництва

Рис.

СИЛЬНІ СТОРОНИ	СЛАБКІ СТОРОНИ
1 Тернопіль як адміністративний центр громади одне з найбільш розвинених культурних, соціальних та економічних центрів в Україні з високим впливом на навколишній регіон та громаду 2 Потужний людський капітал посилення демографічного динамічного зростання активізації процесу міграції у Тернопіль, велика частка працюючого населення, дітей і молоді у віковій структурі населення 3 Розвинений ринок праці диверсифікованість робочої сили, значна кількість вакансій для працевлаштування, потужний трудовий потенціал, висока частка молоді у структурі найнятих працівників 4 Розвинена дорожньо-транспортна інфраструктура розташування на перетині важливих автошляхів, доступ до диверсифікованих видів транспорту (автомобільного, залізничного, повітряного) 5 Розвиток системи дорожньо-транспортної інфраструктури Тернополя на засадах сталої мобільності екологічного підходу, безбар'єрності, доступності та цифровізації 6 Наявність розвинутої диференційованої соціальної інфраструктури з повною форм власності, спеціалізації, рівня функціонування та управління 7 Конкурентне середовище у сфері вищої, фахової передвищої та професійно-технічної освіти регіональна 2-й заклад освіти; концентрація великої кількості здобувачів освіти (15% від кількості жителів міста) 8 Розвинена диверсифікована система охорони здоров'я спроможна мережа закладів госпітального кластеру, тенденція розширення спектру надання медичних послуг (зокрема, первинних і ФОП), оптимізація навантаження на лікарів, покращення медичного забезпечення закладів, повне охоплення населення укладеними угодами з закладами ГЗМД (105,8%) 9 Високий рівень економічного розвитку громади концентрація 1/3 економічної потуги регіону у Тернополі; антикризовий розвиток підприємств сфери послуг та малого бізнесу; відсутність переважної промислової спеціалізації; високий рівень економічної стійкості внаслідок низької залежності від великих підприємств; інтегрованість у глобальні ланцюги створення доданої вартості 10 Високий рівень підприємницької активності мешканців (зокр. ФОП та негос. підприємств), диверсифікованість видів економічної діяльності ФОП, їх орієнтування на ВЕД, які мають високу додану вартість та інноваційний складову 11 Стратегічна спрямованість громади на досягнення сталого розвитку збалансоване поєднання економічної, соціальної та екологічної складових; інфраструктурний парк «Тернопіль» в Тернополі, стала мобільність 12 Високий рівень фінансової спроможності бюджету диверсифікованість джерел та визначена видаткова політика (збереження), наявність покращеного стану фінансів в умовах війни 13 Активна цифровізація та застосування інноваційних інструментів у системі управління громадою та надання послуг населенню	1 Негативні тенденції у формуванні вікової структури внаслідок старіння населення 2 Посилення демографічного та економічного навантаження на населення працездатного віку (15-64 роки) 3 Тенденція зменшення кількості учнів з 2022 року внаслідок мобілізації та виходу за кордон молоді і дітей в умовах війни 4 Недостатність об'єктів соціальної інфраструктури (освітньої, медичної, культурної тощо) у нових мікрорайонах міста 5 Низька енергоєфективність житлового фонду зокр. будівель, житлових фондів в енергозатратними та потребують проведення термомодернізації 6 Ветхий та аварійний стан систем водопостачання та водовідведення понад 100 км каналізаційних та водопровідних мереж; потреба розбудови систем в напрямі ресурсоефективності 7 Автомобілеорієнтований підхід до організації транспортного сполучення та посилене навантаження на магістральні мережі міста через змішування міських і транзитних потоків транспорту 8 Застарілий парк громадського транспорту 9 Посилення забруднення атмосферного повітря внаслідок розвитку міста від складових мережі (на 23% на 5 років) та переїзду на диверсифіковані в середньому на 1,6-1,7%) 10 Нерівномірність соціально-економічного розвитку адміністративного центру та сільських територій громади громади неадекватно специфічна територіальна будова, коли сильні місцеві пункти в відносно віддалених від міста і не належать до промислової зони 11 Значна щільність забудови, обмеженість земельного ресурсу та потенційних інвестиційних майданчиків 12 Недостатня кількість місць для проведення дозвілля, недостатньо розвинена інфраструктура спорту 13 Нерозвиненість велоінфраструктури внаслідок чого лише 1,5% переїзців, у Тернополі здійснюється в використанні велосипедного транспорту

Рис. SWOT-матриця ТМР

Представники приватного сектору виокремлюють перешкоди для розвитку бізнесу в громаді (рис.2.6).

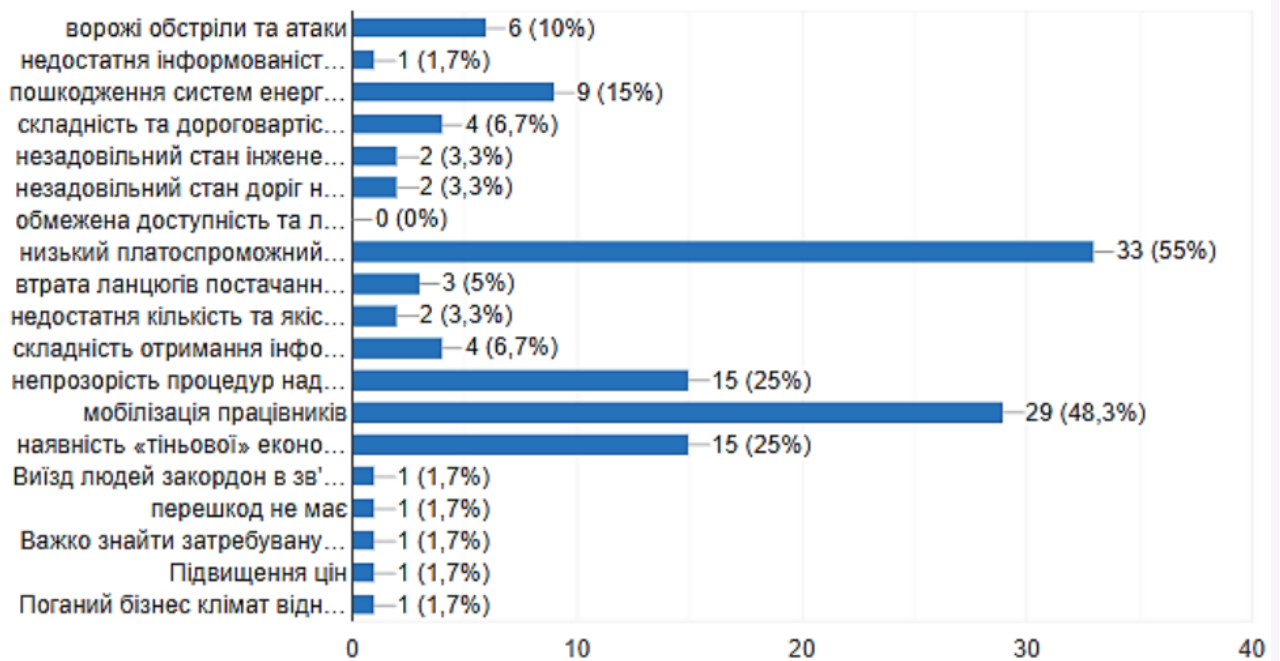


Рис.2.6. Проблеми діяльності ТМГ в умовах війни очима бізнесу

Так, до основних проблем представники підприємницького сектору відносять низький платоспроможний попит, мобілізацію працівників та ворожі обстріли і атаки.

РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Підвищення ефективності роботи органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану та подальшого відновлення країни є надзвичайно важливим завданням. Воно потребує комплексної оцінки потреб громади та визначення пріоритетів розвитку як у сфері надання адміністративних і соціальних послуг, так і з точки зору ефективності реалізації місцевої політики.

Збройна агресія проти України та активні бойові дії суттєво впливають на щоденне життя громадян, а також дестабілізують функціонування ключових сфер — від економіки до управлінських та організаційних процесів. Тернопільська територіальна громада, яка є об'єктом аналізу, також відчула ці виклики. В умовах війни всі учасники управлінського процесу прагнуть максимально ефективно реалізовувати свої функції, спрямовані на підтримання життєздатності держави та добробуту її населення.

2022 рік став для України переломним, так як країна зіткнулася з масштабними й часто незворотними трансформаціями у державному управлінні та суспільному житті. У цих умовах ключовим завданням є збереження досягнутих результатів і забезпечення стабільного функціонування країни. Територіальні громади, зокрема, мають зосередити зусилля на виконанні завдань, які найбільш відповідають їхнім можливостям та повноваженням: підтримка безперебійного виробництва, стабільне надання базових послуг, логістичне забезпечення та соціальна підтримка, особливо для вразливих категорій населення.

У цьому контексті, вважаємо за доцільне базувати діяльність органів місцевої влади Тернопільської територіальної громади на адаптивному підході, що враховуватиме умови воєнного часу та слугуватиме ключовим орієнтиром, спрямованим на збереження стабільності, підтримку життєдіяльності та забезпечення подальшого розвитку громади. Прийняття рішень щодо діяльності місцевої влади має відбуватись на основі врахування актуальної ситуації в країні й визначає пріоритетні напрями дій, які мають бути впроваджені в умовах

надзвичайного стану. При цьому, принцип адаптивності має бути впровадженим як у практику управління територіальною громадою, так і у нормотворчу діяльність, що передбачає оновлення внутрішніх нормативних документів — наказів, інструкцій, регламентів робочого процесу державних службовців — а також удосконалення процедур надання адміністративних послуг, зокрема шляхом запровадження дистанційного обслуговування населення.

Виходячи з аналізу специфіки та принципів діяльності органів державної влади в умовах воєнного стану, можна виокремити ключові напрями та організаційні основи для їх подальшого вдосконалення:

- 1) Розширення цифрової комунікації з громадянами. Передбачається активний розвиток офіційних онлайн-ресурсів, соціальних мереж, комунікаційних платформ і каналів інформування для підтримання ефективного зв'язку з населенням, особливо в умовах загроз і обмеженого доступу до офлайн-сервісів.
- 2) Нормативне та організаційне забезпечення міжвідомчої координації. Необхідне чітке регулювання механізмів взаємодії між різними державними установами задля досягнення узгодженості дій і підвищення ефективності спільної роботи в межах єдиної системи публічного управління.
- 3) Оперативне планування діяльності з урахуванням воєнних ризиків. органи місцевої влади повинні формувати щоденні плани дій із конкретно визначеними завданнями, які перевіряються керівництвом, навіть у випадках перебоїв з електропостачанням чи у разі прямої загрози. Це дозволить зберігати сталу продуктивність і контрольованість процесів.
- 4) Підвищення соціального престижу державної служби та служби в органах місцевого самоврядування за рахунок збільшення рівня оплати праці для службовців початкового та середнього рівнів. У поєднанні з підвищенням довіри суспільства до державних інституцій це сприятиме зміцненню кадрового потенціалу та стане запобіжником від корупційних проявів. Боротьба з корупцією, відповідно, повинна залишатися серед пріоритетів державної

політики, а також бути предметом уваги наукових досліджень і громадського контролю.

Станом на сьогодні можна з упевненістю стверджувати, що впровадження правового режиму воєнного стану суттєво трансформувало правовий статус як органів місцевого самоврядування, так і місцевих державних адміністрацій. Ці зміни суттєво вплинули як на функціонування кожної з цих структур окремо, так і на характер їхньої взаємодії. У зв'язку з цим, на нашу думку, оптимізація співпраці між зазначеними органами в умовах дії воєнного стану має здійснюватися за такими основними напрямками:

1. Нормативно-правовий напрям, у рамках якого першочерговим завданням є:

А) Узгодження положень чинного законодавства.

Необхідно забезпечити гармонізацію норм Закону України «Про правовий режим воєнного стану» із Законами України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні». Це зумовлено тим, що чинні нормативно-правові акти не містять достатньо чіткого та вичерпного регламентування повноважень, функцій і відповідальності відповідних органів влади саме в умовах воєнного стану.

Б) Удосконалення механізмів міжвідомчої взаємодії.

Потребує особливої уваги врегулювання порядку та форм співпраці між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування в період дії воєнного стану, оскільки це питання на сьогодні залишається правовим «вакуумом» і не має належного нормативного забезпечення.

2. Організаційно-управлінський напрям, у межах якого варто реалізувати такі кроки:

А) Формування ефективної системи координації. Необхідно створити дієві механізми координації дій між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями. Йдеться про запровадження сталої комунікації, оперативного обміну інформацією, спільного аналізу загроз та визначення пріоритетів. Такий підхід дозволить узгоджено реагувати на виклики воєнного часу.

Б) Запровадження спільного планування. Доцільно впровадити систему спільного стратегічного та оперативного планування дій між місцевими держадміністраціями та органами місцевого самоврядування. Це забезпечить своєчасне визначення спільних завдань, оптимізацію використання наявних ресурсів та підвищення ефективності управлінських рішень в умовах нестабільної та кризової ситуації.

Узагальнюючи вище викладене формалізуємо рекомендації щодо удосконалення діяльності місцевої влади в умовах воєнного стану у формі описової (дискрептивної) моделі (рис.3.1).

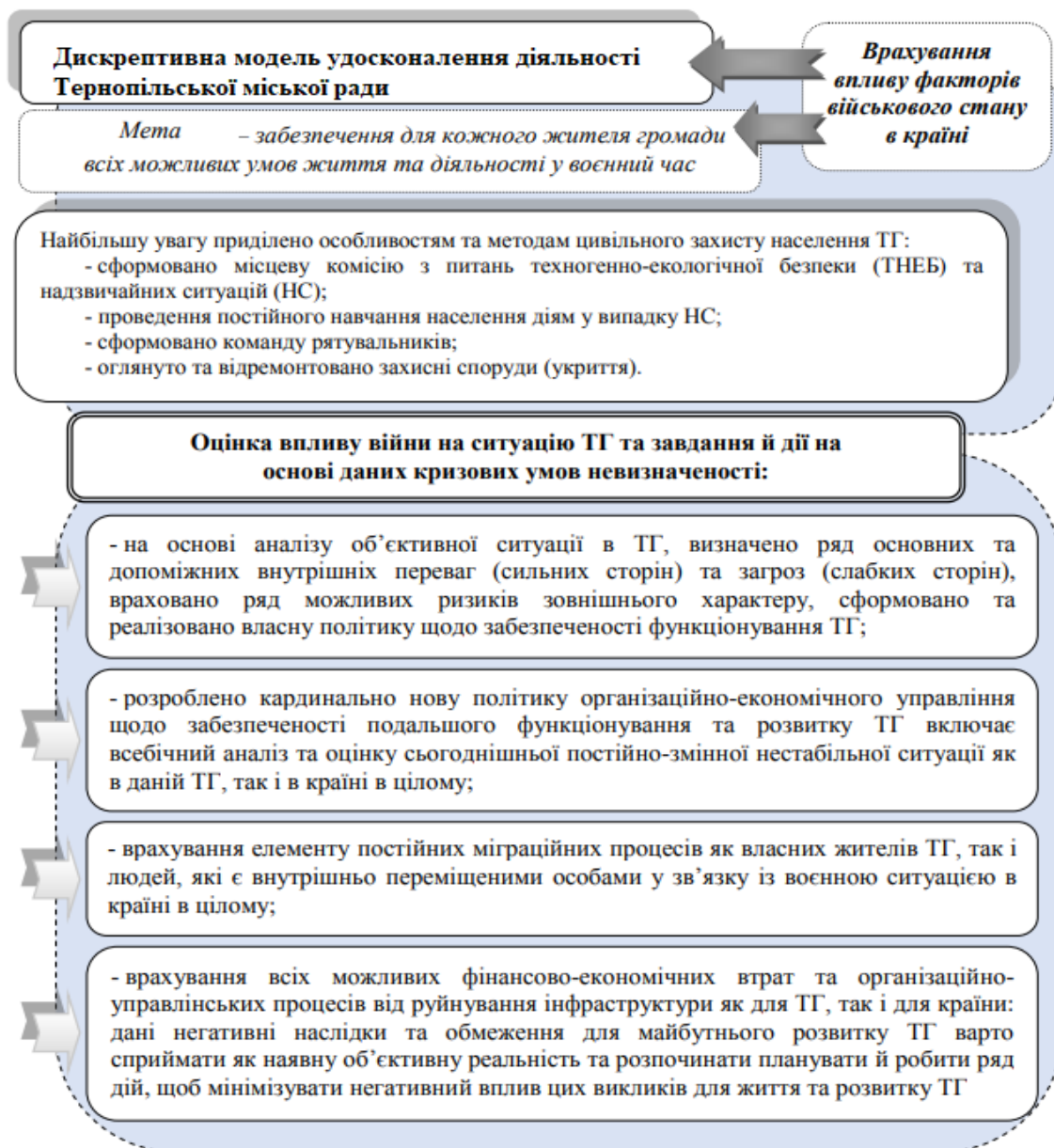


Рис.3.1. Дискрептивна модель удосконалення діяльності Тернопільської міської ради

Пропонована дискретивна модель удосконалення діяльності Тернопільської міської ради в умовах воєнного стану, яка враховує актуальні виклики та загрози, що постали перед громадою. Основною метою запропонованої моделі є створення максимально сприятливих умов для життя і діяльності кожного мешканця громади під час воєнного періоду.

Основними її структурними елементами виокремлено:

По-перше, врахування впливу факторів воєнного стану в країні. Цей аспект є базовим для формування подальших управлінських рішень. Усі заходи та стратегічні кроки плануються з урахуванням поточної безпекової ситуації в державі, що дозволяє оперативно адаптувати управлінську діяльність до умов воєнного часу.

По-друге. Організація системи цивільного захисту населення. Пріоритет надається впровадженню заходів, спрямованих на захист населення в надзвичайних умовах. Це включає:

- створення комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій;
- організацію постійного навчання населення щодо дій у випадку надзвичайних подій;
- формування спеціалізованих рятувальних команд;
- проведення огляду та ремонту захисних споруд (укриттів), які мають забезпечити фізичну безпеку людей.

По-третє. Оцінка впливу війни на ситуацію в територіальній громаді та розробка відповідних дій в умовах невизначеності. Основний компонент моделі, що передбачає комплексну реакцію на змінні обставини і включає кілька ключових напрямів:

1. Аналіз ситуації в громаді, що проводиться об'єктивна оцінка стану справ у громаді з визначенням її сильних і слабких сторін. Враховуються зовнішні ризики, формуються внутрішні політики безпеки, що забезпечують безперебійне функціонування ТГ у воєнний період.

2. Формування нової політики управління, яка відбувається переосмислення організаційно-економічного управління з урахуванням динамічної і нестабільної ситуації як у самій громаді, так і в країні загалом. Розробляються довгострокові стратегії на основі системного аналізу сучасних умов.

3. Урахування міграційних процесів, де звертається увага на переміщення як постійних мешканців громади, так і внутрішньо переміщених осіб, що впливають на соціально-економічне навантаження та потребують адаптивних рішень у сфері послуг і життєзабезпечення.

4. Оцінка економічних та організаційних наслідків, в рамках чого аналізуються втрати, пов'язані з руйнуванням інфраструктури, розривом логістичних ланцюгів, обмеженнями у фінансуванні. Проводиться об'єктивна оцінка наявних ресурсів і окреслюються напрямки дій, спрямовані на зменшення негативного впливу війни на життєдіяльність громади.

Загалом, пропонована модель базується на комплексному, стратегічно орієнтованому підході до управління територіальною громадою в умовах воєнного стану. Він базується на: системному аналізі поточної ситуації в громаді; здатності до адаптації управлінських рішень відповідно до змін середовища; врахуванні безпекових, соціальних, економічних і демографічних аспектів; збереженні функціональності громади та створенні умов для її ефективного післявоєнного відновлення.

Ця модель покликана забезпечити стійкість громади, її готовність до реагування на нові виклики та формування передумов для сталого розвитку в майбутньому. Практичне використання її у діяльності Тернопільської міської ради має реалізуватись у певній послідовності дій (рис.3.3).

Так, на першому етапі потрібно всебічно дослідити поточний стан громади. На цьому етапі здійснюється збір повного комплексу інформації про функціонування ТГ на основі таких показників, як економічні, соціальні,

фінансово-статистичні, екологічні, правові, організаційні та виробничі аспекти. Зібрані дані становлять базу для подальшого аналітичного етапу (рис.3.3).

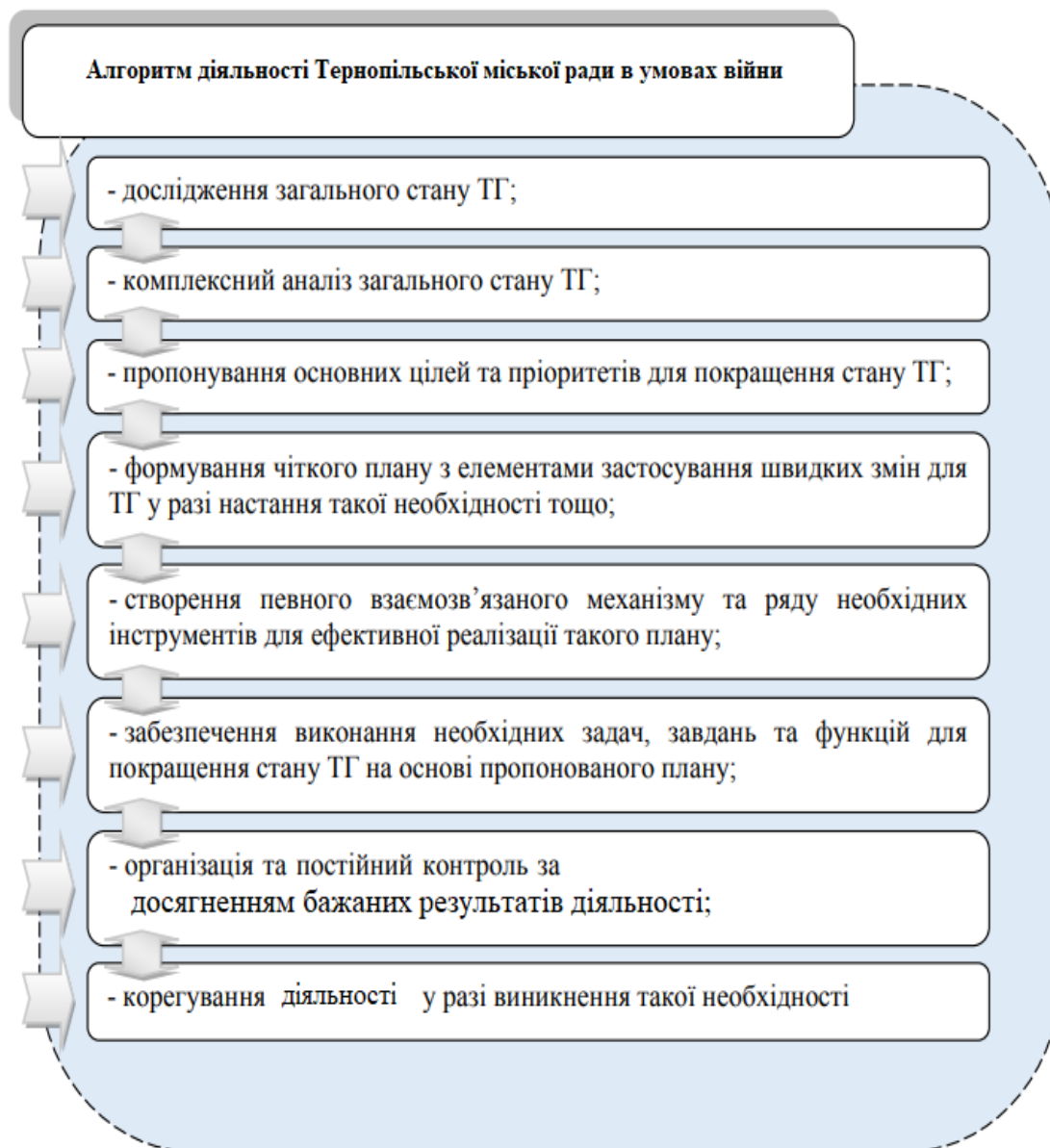


Рис.3.2. Алгоритм удосконалення діяльності органів місцевої влади Тернопільської територіальної громади

Другий етап передбачає проведення глибокого аналізу зібраної інформації, що дозволяє отримати об'єктивне уявлення про поточний стан громади та виявити критичні зони, які потребують першочергової уваги.

На основі результатів аналізу визначаються стратегічні цілі та пріоритети розвитку громади, з урахуванням факторів нестабільності та швидких змін,

спричинених кризовими обставинами — передусім, умовами війни. Виходячи з цього, формується план дій, орієнтований на гнучке реагування на зовнішні виклики.

Для забезпечення реалізації цього плану розробляється взаємопов'язаний механізм управління, що включає набір відповідних інструментів — фінансово-економічних, соціальних, виробничих та інших, які сприятимуть досягненню поставлених цілей та ефективному управлінню в умовах невизначеності.

Окреме значення має етап корегування моделі, який є обов'язковим у контексті воєнного стану. Саме цей етап дає змогу оперативно адаптувати управлінські рішення до нових, непередбачуваних змін, що виникають під впливом зовнішніх негативних факторів. Завдяки цьому формується не лише здатність реагувати на потенційні ризики, а й підвищується готовність як управлінських структур, так і мешканців громади до можливих загроз.

Таким чином, запропонована організаційно-управлінська модель для ТГ у період війни має динамічний і адаптивний характер, що дозволяє ефективно керувати процесами розвитку, враховуючи постійно змінні умови кризового середовища.

«У процесі євроінтеграції в Україні поступово формується нове бачення державної служби, орієнтоване на впровадження сервісної моделі держави. Її головна ідея полягає в тому, що основною функцією органів державної влади має бути надання якісних послуг громадянам. Однак, рівень ефективності такої сервісної діяльності поки що залишається низьким, а якість державних послуг не відповідає очікуванням і потребам населення» [16].

Серед типових проблем, з якими стикаються споживачі публічних послуг, досі залишаються: «складність процедур, тривалі строки їх надання, недостатня поінформованість про доступні послуги та порядок їх отримання, обмежений і незручний графік роботи установ, черги, відсутність комфортних умов очікування, невічливе ставлення з боку персоналу, а також непрозорість і необґрунтованість окремих платежів» [11].

Варто зазначити, що ці проблеми були характерними ще до впровадження в Україні режиму воєнного стану. Наразі ж органи державної влади, особливо у регіонах, де ведуться активні бойові дії, стикаються з новими викликами. «Серед них — потреба пристосування до перебоїв в електропостачанні, нестача кадрів у ряді підрозділів, а також неможливість забезпечити елементарні потреби у безпеці як для державних службовців, так і для членів їхніх родин. Задоволення потреб мікросоціального оточення працівника безпосередньо впливає на його здатність якісно виконувати посадові обов'язки» [10]. Для того щоб визначити шляхи удосконалення роботи органів державної влади в таких умовах важливо врахувати особливості функціонування в умовах воєнного стану, так як повномасштабна війна та бойові дії, мають значний — а для окремих громад й критично руйнівний — вплив життєдіяльності громади. Тернопільська територіальна громада, яка є об'єктом цього дослідження, також зазнала подібного впливу. У нинішніх умовах усі органи та структури докладають максимальних зусиль, для реалізації своїх основних завдань, спрямованих на збереження життєдіяльності держави та забезпечення потреб населення.

Війна в країні зумовила незворотні трансформації у політичному, соціальному та управлінському житті. Тому нині першочерговим завданням є «збереження стабільності та забезпечення безперервності державного функціонування в умовах надзвичайної ситуації. Важливу роль у цьому відіграють територіальні громади, які мають орієнтуватися на виконання тих завдань, що відповідають їхній реальній спроможності: забезпечення стабільної виробничої діяльності, надання необхідних послуг, організація логістики та підтримка соціально вразливих категорій громадян» [34].

Основними напрямками діяльності місцевої влади в умовах війни можуть бути представлені в табл.3.1, яка може слугувати дорожньою картою для післявоєнного відновлення територіальних громад. Вона дозволяє комплексно охопити всі ключові сфери життєдіяльності громади — від житла й комунікацій до соціального захисту, економіки та культури — та забезпечити системне

управління цими процесами з чіткими цілями, завданнями та критеріями ефективності.

Таблиця 3.1

Напрями діяльності місцевої влади в умовах війни

Заходи з відновлення та розвитку громади	Завдання заходів	Індикатори реалізації заходів
1	2	3
1. Відновлення житлового фонду 2. Відбудова об'єктів соціальної інфраструктури 3. Відбудова об'єктів житлово-комунального господарства 4. Відбудова об'єктів енергетичної інфраструктури 5. Відбудова об'єктів дорожньо-транспортної та мостової інфраструктури 6. Відновлення об'єктів інфраструктури електронних комунікаційних мереж	інвентаризація та оцінка ступеня руйнувань та пошкоджень об'єктів, що підлягають відновленню. Визначення потреб, пріоритетності та черговості відновлення	% оцінених об'єктів у загальній їх кількості. Порогове значення – 100 % у перший рік реалізації плану
	розробка та затвердження проєктної та дозвільної документації. Відбір виконавців та визначення джерел фінансування	% об'єктів у загальній їх кількості, щодо яких розроблено та затверджено проєктну документацію та інші нормативні умови відбудови. Порогове значення – 50 % щорічно
	розмінування та прибирання територій відновлення для проведення будівельних робіт та покращення екологічної ситуації	% площі громади, підготований для відновлювальних робіт. Порогове значення – 50 % щорічно
	проведення ремонтних та будівельних робіт. Перевірка проєктних вимог та забезпечення безпеки об'єктів	питома вага відновлених об'єктів. Порогове значення – 10 % щорічно
7. Відновлення системи соціального захисту та піклування 8. Відновлення системи надання публічних сервісів та послуг (адміністративні будівлі органів влади, приміщення та обладнання центрів надання адміністративних послуг) 9. Відновлення функціонування закладів культури та надання культурних послуг	оцінка стану систем, оцінка потреб наявного населення громад у послугах окремих систем, визначення пріоритетів відновлення	1. % оцінених систем у загальній їх кількості. Порогове значення – 100 % у перший рік реалізації плану. 2. Визначений індекс доступності усіх різновидів державних послуг для усіх населених пунктів та верств населення. Порогове значення – 100 % у перший рік реалізації плану
	розробка стратегій та програм відновлення з врахуванням наявних можливостей фінансування. Розробка проєктів відновлення	% покриття програмами та проєктами відновлення потреб громади у державних послугах. Порогове значення – 50 % щорічно
	відбудова, ремонт та відновлення матеріальних об'єктів інфраструктури надання публічних, соціальних та культурних послуг	% відновлених об'єктів у загальній їх кількості. Порогове значення – 10 % щоквартально
	збільшення кількості та якості наданих населенню публічних, соціальних та культурних послуг у населених пунктах громади	1. % зростання кількості державних послуг, що надаються у населених пунктах громади. Порогове значення – 10 % щоквартально. 2. % забезпеченості та доступності базових державних послуг у всіх населених пунктах громади. Порогове значення – 50 % щорічно
10. Відновлення та розвиток регіональної та місцевої економіки, створення нових робочих місць у громаді	оцінка потоварного економічного потенціалу громади, визначення можливостей та темпів розвитку, потенційних напрямів інвестування	розроблений економічний профіль та інвестиційний паспорт громади
	розробка та реалізація проєктів, які спрямовані на підтримку розвитку економіки території, створення робочих місць, підвищення рівня життя населення та підвищення економічного потенціалу території	1. кількість реалізованих розвиткових проєктів. Порогове значення – 20 проєктів щорічно. 2. збільшення кількості нових робочих місць, які були створені в рамках проєктів розвитку. Порогове значення – 200 нових робочих місць щорічно. 3. % зменшення рівня безробіття в громаді. Порогове значення – 1% щорічно.

Водночас важливо наголосити на значущості скоординованої взаємодії між усіма громадами України. Такий комплексний підхід дасть змогу ефективно впроваджувати управлінські й організаційні заходи, необхідні для адаптації системи публічного управління до умов воєнного часу та для оперативного реагування на нові виклики.

ВИСНОВКИ

Органи місцевої виконавчої влади та місцевого самоврядування здійснюють публічне управління на місцевому рівні з метою задоволення потреб жителів конкретної громади. Їхня діяльність охоплює управління комунальним майном, планування та виконання місцевого бюджету, забезпечення ефективної роботи житлово-комунального господарства, систем охорони здоров'я, освіти, культури, соціального захисту, а також сприяння місцевому економічному розвитку. У період війни значення місцевої влади зростає, адже саме ці структури першими реагують на гуманітарні виклики, організовують евакуацію та розміщення внутрішньо переміщених осіб, координують підтримку Збройних сил, співпрацюють з військовими адміністраціями, волонтерськими організаціями та міжнародними партнерами. Місцеве самоврядування є основою стабільності, функціонування громад і відновлення держави як у мирний час, так і під час воєнних дій.

Аналіз діяльності органів місцевої влади в умовах воєнного стану проведемо на прикладі діяльності органу місцевого самоврядування – Тернопільської міської ради. Тернопільська міська рада є органом місцевого самоврядування, який представляє інтереси Тернопільської міської територіальної громади. В умовах воєнного стану організація діяльності Тернопільської міської ради базується на засадах адаптивності до нових загроз та викликів. Воєнна агресія Російської Федерації проти України кардинально змінила умови функціонування органів місцевого самоврядування, зокрема Тернопільської міської ради. У сучасних реаліях перед радою постає низка серйозних викликів, які вимагають швидкої адаптації управлінських рішень, гнучкої організації роботи та ефективної взаємодії з громадою.

Першим і найважливішим викликом є забезпечення безпеки населення. Міська рада змушена оперативно реагувати на ракетні загрози, повітряні тривоги, потенційні евакуаційні заходи, організовувати укриття, підтримувати ефективну систему сповіщення та співпрацювати з територіальною обороною. Одночасно здійснюється координація з правоохоронними структурами для

збереження правопорядку в місті. Другим серйозним викликом є фінансові обмеження. Іншими викликами стало масове переміщення населення, необхідність збереження і розвитку інфраструктури в умовах війни, забезпечення соціального захисту населення, потреба в постійній підтримці Збройних сил України, адаптація системи управління до нових викликів та загроз.

Удосконалення діяльності місцевої влади в умовах воєнного стану та подальшого відновлення країни є надзвичайно важливим завданням, що потребує комплексної оцінки потреб громади та визначення пріоритетів розвитку. Виходячи з аналізу специфіки та принципів діяльності органів державної влади в умовах воєнного стану подальше вдосконалення має охоплювати розширення цифрової комунікації з громадянами, нормативне та організаційне забезпечення міжвідомчої координації, оперативне планування діяльності з урахуванням воєнних ризиків, тощо. Таким чином, удосконалення взаємодії між державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування у період дії воєнного стану вимагає як оновлення нормативно-правової бази, так і створення ефективних організаційно-управлінських інструментів, здатних забезпечити скоординованість, гнучкість і стійкість системи управління на місцях.

Запропонована дискрептивна модель удосконалення діяльності місцевої влади в умовах війни, яка враховує комплексний, стратегічно орієнтований підхід до управління територіальною громадою в умовах воєнного стану. Він базується на: системному аналізі поточної ситуації в громаді; здатності до адаптації управлінських рішень відповідно до змін середовища; врахуванні безпекових, соціальних, економічних і демографічних аспектів; збереженні функціональності громади та створенні умов для її ефективного післявоєнного відновлення.