

УДК 3.35.352

DOI: 10.35432/tisb312024308346

Віталій Свічинський

*аспірант кафедри публічного управління та регіоналістики
Навчально-наукового інституту публічної служби та управління
Національний університет «Одеська політехніка»
<https://orcid.org/0009-0008-7837-6290>
e-mail: svichinskiy@gmail.com*

ОЦІНЮВАННЯ ІНФРАСТРУКТУРНОЇ СПРОМОЖНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ФАКТОР СТІЙКОСТІ ГРОМАД В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ РЕГІОНУ

В результаті реформи децентралізації головним суб'єктом місцевого самоврядування стають територіальні громади, які мають забезпечити інфраструктурну спроможність певних територій, включаючи розвиток соціальної, виробничої та адміністративної інфраструктури. Правильне оцінювання інфраструктурної спроможності громади сприяє ефективному розвитку її території та є важливим етапом формування стратегії розвитку громади. Оцінка стану розвитку інфраструктури включає оцінювання якості доріг, водопостачання, зв'язку, енергопостачання, телекомунікацій, інфраструктури освіти, культури та охорона здоров'я [1].

Територіалізм, інфляція, втрата стійкості, цифрова трансформація, збої в ланцюжках поставок – це виклики, з якими стикається людство і поза межами України. Повномасштабна війна в Україні вивела в країні на перший план питання підтримки інфраструктури у країні – захисту та підтримки працездатності тих об'єктів, які не постраждали від війни, та відбудови тих, які були пошкоджені або зруйновані.

Аналіз нормативної бази засвідчив, що категорія «інфраструктурна спроможність місцевого самоврядування здійснювати визначені законом повноваження на відповідній території» в законодавстві відсутня, проте категорія «інфраструктура» та «спроможність» достатньо широко вживається на нормативному рівні, наприклад: інфраструктурний соціальний об'єкт – заклад освіти, культури, фізичної культури і спорту, охорони здоров'я, соціального захисту населення, дитячий заклад оздоровлення та відпочинку [2]; інфраструктура об'єкта електроенергетики – об'єкти електроенергетики, у тому числі опори ліній електропередачі, електричні підстанції тощо, придатні для надання власником інфраструктури об'єкта доступу у користування замовнику на договірних засадах [3]; інфраструктура об'єкта транспорту – виробничо-технологічні комплекси і споруди авіаційного, автомобільного, залізничного, морського і річкового, трубопровідного транспорту, міського електротранспорту, що надаються або можуть надаватися власником інфраструктури об'єкта доступу у користування замовнику на договірних засадах [4]. Спроможність – це характеристика, що передбачає наявність матеріальних, фінансових та інших ресурсів в обсягах, достатніх для ефективної реалізації завдань та функцій закладів охорони здоров'я для надання медичних послуг на рівні, передбаченому вимогами законодавства [5]. Спроможність – це здатність виконувати завдання за призначенням за певних умов з використанням наявних ресурсів відповідно до визначених сценаріїв дій у

межах повноважень та спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [6]. Оцінювання спроможностей – це процедура порівняння наявних спроможностей з необхідними в майбутньому, виявлення недоліків (прогалин) у вимогах до спроможностей, встановлення нових чи уточнення існуючих вимог до них [7].

Наукові джерела, зокрема Енциклопедія державного управління (т. 5) визначає інфраструктуру (від лат. *infra* – нижче, *structura* – будова, розміщення) як сукупність споруд, будівель, систем і служб, необхідних для функціонування галузей матеріального виробництва та забезпечення умов життєдіяльності суспільства.

Розрізняють виробничу інфраструктуру (дороги, електро-, тепло-, водо-, газо-, каналізаційні комунікації, склади, системи зв'язку тощо) і соціальну інфраструктуру (школи, лікарні, бібліотеки, заклади культури, стадіони, підприємства житлово-комунального господарства та ін.).

Наразі пропонуємо розглядати інфраструктурну спроможність місцевого самоврядування як здатність здійснювати визначені законом повноваження на відповідній території у сфері забезпечення якісного функціонування виробничої та соціальної інфраструктури за певних умов з використанням наявних ресурсів відповідно до визначених сценаріїв дій. Оцінювання спроможності органів місцевого самоврядування у сфері інфраструктури – це процедура оцінювання забезпеченості відповідними ресурсами, здатності до розвитку, наявних матеріальних та нематеріальних активів, виявлення недоліків. А у період військового стану, у першу чергу ще й оцінка завданої шкоди та потреб відновлення.

Інфраструктура відіграє важливу роль у плануванні, розвитку та управлінні громадою, оскільки допомагає забезпечити її ефективне функціонування відповідно до потреб та очікувань населення.

За даними звіту щодо оновленої спільної оцінки збитків, які виникли внаслідок широкомасштабного вторгнення РФ, опублікованому Урядом України разом з Групою Світового банку, Європейською Комісією та ООН, з 24 лютого 2022 року до 31 грудня 2023 року прямі збитки в Україні наразі досягли майже 152 мільярдів доларів США. Найбільш постраждалими секторами є житло, транспорт, торгівля та промисловість, енергетика та сільське господарство [8].

Та найбільших руйнувань як в абсолютному, так і у вартісному виразі, зазнали об'єкти дорожньої інфраструктури. За аналітичними розрахунками, прямі збитки, завдані комунальним підприємствам та приватним перевізникам, зокрема через зруйнування транспорту становлять 25 млрд грн або \$0,9 млрд – це знищені тролейбуси, трамваї, автобуси. Інфраструктура житлово-комунального господарства, що складає важливу частину систем життєзабезпечення населених пунктів, зазнає відключення систем тепло- та водопостачання.

Лише за попередніми оцінками, станом тільки на 13 червня 2022 р., вартісний вимір прямих збитків щодо об'єктів теплопостачання (без врахування ТЕЦ), водопостачання та водовідведення та об'єктів поводження з побутовими відходами становить \$1,3 млрд. Також руйнувань/пошкоджень зазнають водопровідні насосні станції, каналізаційні мережі, каналізаційні очисні споруди, полігонів для захоронення побутових відходів [9].

Викладене вище актуалізує питання оцінювання інфраструктурної спроможності територіальних громад, у тому числі і на предмет відновлення та відбудови інфраструктури (у першу чергу, критичної), з урахуванням тих трендів, які панують у світі, але на підставі національного законодавства.

З початком повномасштабної агресії РФ оцінка збитків здійснювалась командою Київської Школи Економіки у партнерстві з Мінрегіоном за координації Мінреінтеграції та у співпраці з іншими центральними органами влади, з урахуванням інформації, отриманої від військово-цивільних адміністрацій. Оцінка базувалась на методиці оцінки збитків від наслідків катаклізмів, розробленої Світовим Банком (Damage, Loss, and Needs Assessment Guidance Notes, Volumes 1-3), та у тісній співпраці з командою Світового Банку.

Дана оцінка базується на підходах до розрахунку, які застосовуються Світовим Банком, та описані в засадничих методологічних документах Банку, з урахуванням, зокрема, наявності наборів даних для здійснення оцінки в окремих секторах. Оцінка збитків економіки України, понесених внаслідок пошкоджень і руйнувань фізичних активів (damages), попередньої оцінки непрямих втрат економіки у розрізі галузей (losses), а також попередньої та верхньорівневої оцінки потреб економіки у відновленні (без урахування додаткових потреб у модернізації, інвестиційних проєктах тощо) (needs).

Оскільки оцінка прямих та непрямих втрат економіки здійснюється на періодичній основі, на обсяг втрат впливає низка чинників. Ключовий чинник – збільшення обсягів фізичних руйнувань, по мірі продовження бойових дій, обстрілів українських міст, а також по мірі зміни лінії фронту. Водночас додатковими факторами, що впливають на оцінку, є точна інформація про ступінь руйнування об'єктів, що знаходяться на території, підконтрольній Україні, а відтак – і коригування припущень щодо обсягів пошкоджень і руйнувань на територіях, де наразі ведуться активні бойові дії або які знаходяться під окупацією. В рамках даної оцінки уточнена інформація щодо фактичних втрат по тих об'єктах, які вдалось оглянути, використовується для оцінки ступенів пошкодження інших об'єктів, фізичний доступ для огляду й оцінки яких поки що є неможливим) [9].

На теперішній час повноваженнями щодо первинного огляду та фіксації збитків наділені органи місцевого самоврядування, а в разі їх відсутності – військові адміністрації, які згідно з Порядком визначення шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації [10]. Вони вживають заходів щодо оцінювання втрат об'єктів житлово-комунального господарства – напрям, що включає зруйновані і пошкоджені об'єкти у сфері теплопостачання, об'єкти водопостачання і водовідведення, решту об'єктів житлово-комунального господарства, знищення яких має безпосередній вплив на санітарні та гігієнічні умови проживання жителів населених пунктів; втрат громадських будівель (об'єктів освіти, спорту, соціального захисту, охорони здоров'я, культури, адміністративних будівель тощо).

Визначення шкоди та збитків, завданих інфраструктурі транспорту, інфраструктурі електронних комунікаційних мереж, зокрема, зруйнованих, пошкоджених автомобільних доріг, залізничних шляхів, гідротехнічних споруд, об'єктів поштового зв'язку, здійснюється органами державної влади та органами місцевого самоврядування згідно Методики визначення шкоди та збитків, завданих інфраструктурі транспорту, інфраструктурі електронних комунікаційних мереж та об'єктів поштового зв'язку внаслідок збройної агресії РФ [11]. Результати проведених уповноваженими органами (комісіями) фіксації збитків критичній інфраструктурі, виробничій та соціальним інфраструктурі громад повинні зберігатись в Міжнародному Реєстрі збитків [12].

Механізми оцінки (визначення розміру) прямих та непрямих збитків, орієнтовної вартості відновлення, що наведені в цій Методиці, розроблено організаціями, визнаними у світовому співтоваристві, на підставі керівних принципів Світового банку щодо оцінки збитків та інших матеріалів. За результатами аналітичної оцінки шкоди та збитків

складається аналітичний звіт в електронній та в паперовій формі.

Враховуючи велику різноманітність збитків / втрат від збройної агресії рф, місцевим органам влади доцільно залучати до оцінювання інфраструктурної спроможності громад експертне середовище з урахуванням вимог постанови КМУ від 20.03.2022 № 326.

В умовах зростаючої урбанізації і стресу, які впливають на ресурси та інфраструктуру, перед містами в усьому світі виникає серйозна проблема, обумовлена необхідністю ефективного планування, управління та розробки політики. Саме тому, у рамках ISO з метою вироблення та реалізації цілісних міжсекторальних підходів та прийняття інтегрованих рішень для забезпечення сталого розвитку «розумних громад» (Smart community) в березні 2012 р. створено Технічний комітет стандартизації – ISO/TC 268 «Сталий розвиток в громадах» (Sustainable development in communities), в структурі якого функціонує підкомітет ISO/TC 268/SC 1 «Інтелектуальні громадські інфраструктури» (Smart community infrastructures) та робочі групи – WG 1 «Системи управління» (Management Systems) і WG 2 «Міські індикатори» (City Indicators). Розроблений та оновлений ними Стандарт 37120 включає показники, які дозволять ефективно управляти містами та громадами для покращення якості життя їх мешканців та здійснювати планування з урахуванням показників сталого розвитку [13].

Урахування показників та критеріїв за міжнародним стандартом ISO 37120 у програмних та планових документах територіальних громад у сфері інфраструктури дозволить швидше та ефективніше використовувати матеріальну підтримку партнерів України для задоволення найбільш нагальних потреб відновлення зруйнованої інфраструктури та підвищення інфраструктурної спроможності громад.

Загалом стійкість – це здатність суспільства та держави швидко адаптуватися до змін безпечного середовища й підтримувати стале функціонування, зокрема завдяки мінімізації зовнішніх і внутрішніх уразливостей. Отже, оцінка стійкості територіальних громад має виходити з оцінки національної стійкості до певних загроз. З огляду на Стратегію національної безпеки 2020 р., посилення загроз для критичної інфраструктури потребує підвищення стійкості саме критично важливих об'єктів на всіх рівнях. Сьогодні основною загрозою стійкості й безпеці країни загалом та її регіонам й територіальним громадам є збройна агресія рф. Тому необхідною умовою стійкості громад як тилу під час війни є їх інфраструктурна спроможність. А вчасна та професійна її оцінка з урахування актуальних ризиків і загроз можливостям розвитку, сприятиме підвищенню стійкості і, відповідно, безпеки регіонів і громад.

Література

1. Мірошниченко О.В. Методичні підходи до оцінювання ефективності соціально-економічного розвитку сільських територій в умовах децентралізації. *Академічні візії*. 2022 URL:

file:///C:/Users/User/Downloads/%D0%9C%D1%96%D1%80%D0%BE%D1%88%D0%BD%D0%B8%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE+%D0%9E%D0%BB%D0%B5%D0%BA%D1%81%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D1%80+%D0%92%D1%96%D0%BA%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D1%87.pdf

2. Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті на фінансову підтримку заходів із створення робочих місць для відтворення та розвитку інфраструктури Донецької області Постанова Кабінету Міністрів України від 06.06.2018 № 454. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/454-2018-%D0%BF#Text>

3. Про доступ до об'єктів будівництва, транспорту, електроенергетики з метою розвитку електронних комунікаційних мереж. Закон України від 07.02.2017 № 1834-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1834-19#Text>
4. Про доступ до об'єктів будівництва, транспорту, електроенергетики з метою розвитку електронних комунікаційних мереж. Закон України від 07.02.2017 № 1834-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1834-19#Text>
5. Про затвердження Державних санітарних норм і правил «Санітарно-протиепідемічні вимоги до новозбудованих, реставрованих і реконструйованих закладів охорони здоров'я» та Змін до деяких нормативно-правових актів Міністерства охорони здоров'я. Наказ МОЗ від 21.02.2023 № 354. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0562-23#Text>
6. Про затвердження Порядку проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту Міністерством внутрішніх справ. Постанова Кабінету Міністрів України від 22.05.2019 № 507. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/507-2019-%D0%BF>
7. Про затвердження Порядку організації та здійснення оборонного планування в Міністерстві оборони України, Збройних Силах України та інших складових сил оборони Міноборони України. Наказ, від 22.12.2020 № 484. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0196-21#Text>
8. Офіційний сайт Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України. URL: <https://mtu.gov.ua/news/35306.html>
9. Звіт про прямі збитки інфраструктури, непрямі втрати економіки від руйнувань внаслідок військової агресії росії проти України, та попередня оцінка потреб України у фінансуванні відновлення. URL: https://kse.ua/wp-content/uploads/2022/07/NRC_CLEAN_Final_Jul1_Losses-and-Needs-Report.pdf
10. Про затвердження Порядку визначення шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації Постанова Кабінету Міністрів України від 20 березня 2022 р. № 326. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/326-2022-%D0%BF#n10>
11. Методика визначення шкоди та збитків, завданих інфраструктурі транспорту, інфраструктурі електронних комунікаційних мереж та об'єктів поштового зв'язку внаслідок збройної агресії Російської Федерації Наказ Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України 24 березня 2023 року № 182. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0733-23?find=1&text=%D1%81%D1%83%D0%B1%D1%94%27%D1%94%D0%BA%D1%82#Text>
12. Урядовий портал <https://www.kmu.gov.ua/news/mizhnarodnyi-reiestr-zbytkiv-zavdanykh-ahresiiei-rosiiskoi-federatsii-proty-ukrainy-bude-vidkryto-dlia-priyomu-zaiav>
13. Децентралізація влади в Україні: оцінювання результатів формування та розвитку самодостатніх громад : монографія / за заг. та наук. ред. С. М. Серьогіна, І. А. Чикаренко. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2019. – 141-153с.