

# ГРОМАДИ ВОЄННОГО ЧАСУ

Витривалі та спроможні



## МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ – 2023

ХАРКІВЩИНА, ЧЕРНІГІВЩИНА, СУМЩИНА, КИЇВЩИНА,  
ДНІПРОПЕТРОВЩИНА ТА ОДЕЩИНА

Центр спільних дій висловлює свою щирю подяку представникам органів місцевого самоврядування, які взяли участь у цьому дослідженні, поділилися своїми знаннями та управлінським досвідом на рівні громад.

Центр також безмежно вдячний Силам оборони України за можливість провести це дослідження в незалежній державі, яка навіть в умовах повномасштабної війни працює над зміцненням громад і демократії.



Центр спільних дій створив це дослідження за підтримки ІСАР Єднання у межах проєкту «Ініціатива секторальної підтримки громадянського суспільства», що реалізується ІСАР Єднання у консорціумі з Українським незалежним центром політичних досліджень (УНЦПД) та Центром демократії та верховенства права (ЦЕДЕМ) завдяки щирій підтримці американського народу, наданій через Агентство США з міжнародного розвитку. Зміст дослідження не обов'язково відображає погляди ІСАР Єднання, погляди Агентства США з міжнародного розвитку або Уряду США.

# Зміст

---

05

МЕТОДОЛОГІЯ

---

08

НЕЗЛАМНІ:  
ЯК ГРОМАДИ АДАПТУВАЛИСЯ ДО ВІЙНИ

---

24

ВРЯДУВАННЯ ВОЄННОГО ЧАСУ:  
ЯК ГРОМАДИ ДАЮТЬ СОБІ РАДУ

---

39

МАЙБУТНЄ В УМОВАХ НЕВИЗНАЧЕНОСТІ:  
ВІДНОВЛЕННЯ І СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ  
У ГРОМАДАХ

---

50

ВИСНОВКИ

---

52

ДОДАТОК

## Від початку широкомасштабного вторгнення російської федерації в Україну наше місцеве самоврядування виявило **виняткову стійкість та спроможність**.

Безперечно, оборона й захист України – це, перш за все, заслуги Збройних сил та українського народу. Проте саме органи місцевого самоврядування (ОМС) нашої держави продемонстрували свою високу здатність оперативно реагувати та протидіяти як безпосереднім викликам війни, так і її наслідкам на низовому рівні – рівні територіальних громад.

Це стало можливим завдяки успішній реформі децентралізації. Вона суттєво **розвинула ОМС**, розширивши їхні повноваження та власний фінансовий ресурс<sup>1</sup>. А це, у свою чергу, дозволило їм набути більшої суб'єктності та автономії. Тобто врядувати у громадах тут і зараз, як того хочуть їх мешканці, не чекаючи вказівок "зверху", які найчастіше були далекими від місцевих реалій.

Переважає більшість ОМС проявили себе якнайкраще не лише на лінії фронту або тимчасово окупованих територіях, а й далеко від активних бойових дій. Це стосується як малих громад, так і великих міст. Тут йдеться про все – від швидкої та постійної допомоги Збройним силам України та гостинного прийняття внутрішньо переміщених осіб (ВПО) до звичайного функціонування шкіл і дитсадків у громаді. На все це вказували й результати нашого попереднього дослідження громадських ініціатив "Спільноти воєнного часу. Дієві та вчасні".

ОМС стали одними з ключових фігур, які на рівні громад об'єднували навколо себе низове громадянське суспільство в Україні. Воно надзвичайно активізувалося по всій країні після 24 лютого 2022 року. Місцеве самоврядування стало важливою ланкою у взаємодії між місцевими активістами, волонтерами, благодійними організаціями, місцевим бізнесом та багатьма іншими. Спільно вони засновували ініціативи, шукали для них ресурс та успішно відповідали на виклики війни.

Маючи таку єдність у громадах і будучи найближче до людей, ОМС невпинно працювали та ухвалювали рішення, навіть коли на початку вторгнення центральна влада не давала жодних інструкцій чи роз'яснень, як протистояти російському агресору. Саме тому ми вирішили провести окреме дослідження, яке допомогло б нам глибше зрозуміти, якими були та є передумови стійкості територіальних громад, їхні місцеві політики та практики врядування, що націлені на успішне відновлення в умовах повномасштабної війни.

**У цьому дослідженні ми проаналізували дані 60 інтерв'ю з представниками місцевого самоврядування 12 територіальних громад у 6 областях, а також стратегічні документи 5 територіальних громад у 4 областях.**

### На основі цих даних ми виокремили:

- *основні виклики та проблеми ОМС і сфери цих викликів;*
- *досвід врядування в громадах, зокрема найдієвіші практики врядування ОМС в умовах повномасштабної війни;*
- *формати взаємодії ОМС, стейкхолдерів та органів влади;*
- *передумови стійкості та успішного відновлення громад і багато іншого, чим, власне, й поділимося з вами за результатами цього дослідження.*

Незалежно від розташування громади, її типу чи розміру, місцеве самоврядування в Україні продовжує демонструвати свою ключову роль у протидії викликам та наслідкам війни й забезпеченні процесу відновлення.

Тому вивчення досвіду та практик територіальних громад надзвичайно важливе для подальшого демократичного розвитку держави і створення ефективних державних політик та програм, націлених на рівень громад.

# Методологія

ГО "Центр спільних дій" (надалі – Центр) розробив цю методологію, щоб дослідити передумови стійкості територіальних громад, місцеві політики та практики врядування, націлені на успішне відновлення в умовах повномасштабної війни.



## Мета дослідження

Визначити найбільш дієві практики місцевого врядування, спрямовані на розвиток стійкості та успішне відновлення на рівні територіальних громад для протидії викликам повномасштабної війни російської федерації проти України.



## Завдання дослідження

- окреслити головні виклики та проблеми органів місцевого самоврядування (ОМС) на рівні територіальних громад, які виникли внаслідок повномасштабного вторгнення російської федерації, та їх сфери;
- дослідити формати взаємодії ОМС, стейкхолдерів, органів влади та громадян у рамках забезпечення стійкості та успішного відновлення територіальних громад;
- з'ясувати ролі та позиції представників ОМС у забезпеченні стійкості та успішного відновлення територіальних громад;
- оцінити та проаналізувати головні стратегічні документи територіальних громад (стратегії розвитку, плани відновлення та/або їх проекти) щодо їх структури, актуальності та ефективності;
- категоризувати фінансові, інфраструктурні, кадрові, адміністративні та інші ресурси стейкхолдерів (мобілізація наявних і пошук нових);
- проаналізувати чинники, що впливають на стійкість та успішне відновлення територіальних громад – систематизувати та визначити впливовість;
- визначити найбільш дієві практики врядування ОМС в умовах повномасштабної війни.



## Підхід дослідження

Порівняльний кейс-стаді<sup>2</sup>. Цей підхід застосовується для соціально-політичних досліджень практики та політики. Під практикою мається на увазі те, як ОМС, стейкхолдери й громадяни з різними мотивами, намірами й рівнями впливу працюють задля протидії викликам повномасштабної війни російської федерації проти України.

Враховуючи умови правового режиму воєнного стану в Україні та постійні безпекові загрози з боку російської федерації, Центр анонімізує це дослідження та забезпечує його повну конфіденційність. Насамперед Центр не конкретизує територіальні громади, які досліджує, їхні стратегічні документи та/або їхні проекти, а також забезпечує конфіденційність позицій та висловлювань респондентів з інтерв'ю.



## Методи дослідження

### ➔ Інтерв'ювання представників ОМС територіальних громад

Пошук респондентів у територіальних громадах Центр проводить через контакти з представниками ОМС, з якими Центр співпрацює у рамках цього дослідження.

Метод збору даних – напівструктуровані інтерв'ю віч-на-віч у офлайн та онлайн-форматах.

Методи аналізу даних:

- ➔ кейс-стаді – для вивчення дієвості практик врядування в територіальних громадах<sup>3</sup>;
- ➔ порівняльний метод – для пошуку подібностей та відмінностей між практиками врядування в територіальних громадах.

З 15 листопада по 17 січня 2024 року Центр провів 60 напівструктурованих інтерв'ю з представниками ОМС. Гендерний розподіл респондентів, з якими Центр проводив інтерв'ю у територіальних громадах, – 37 жінок та 23 чоловіки, тобто 62% та 38% від усіх респондентів відповідно.

Вибірка респондентів із представників ОМС: 6 голів громад, 1 виконувач обов'язків голови, 15 заступників голови, 5 секретарів ради, 2 голови депутатських комісій, 1 керуючий справами виконкому, 26 начальників відділів ради, 1 заступник начальника відділу ради, 1 керівник комунального підприємства (КП) та 2 головних спеціалісти відділів ради.

### ➔ Кабінетне дослідження стратегічних документів територіальних громад

Кабінетне дослідження стратегічних документів територіальних громад передбачає оцінку та аналіз ефективності стратегій розвитку, планів відновлення та/або їх проєктів.

З індикаторами аналізу стратегій розвитку, планів відновлення громад та/або їх проєктів і поясненнями до них можна детально ознайомитися у Додатку.

➔ ДОДАТОК

**Центр проводить це кабінетне дослідження такими методами:**

- ➔ *кейс-стаді* – для вивчення та аналізу стратегічних документів кожної територіальної громади з вибірки дослідження;
- ➔ *порівняльний метод* – для пошуку подібностей та відмінностей між стратегічними документами територіальних громад.

Інструмент кабінетного дослідження – порівняльна таблиця для проведення оцінки та аналізу стратегічних документів громади за відповідними індикаторами.

Вибірку цього кабінетного дослідження становлять 5 головних стратегічних документів 5 територіальних громад (1 міської громади Чернігівської області, 1 міської громади Сумської області, 1 селищної громади Дніпропетровської області та 2 селищних громад Київської області). Йдеться про 4 стратегії розвитку і 1 мастер-план, які є чинними та актуальними на момент проведення дослідження. Стратегічні документи всіх інших громад цього дослідження втрапили чинність та актуальність і наразі перебувають на етапі створення або оновлення.

Додаткову інформацію щодо стратегій розвитку, планів відновлення громад та/або їх проєктів Центр збирає шляхом проведення інтерв'ю з ключовими представниками ОМС, які безпосередньо залучені до їх створення та впровадження.

## Масштаб дослідження

Міська ТГ

Селищна ТГ

Сільська ТГ



# 12

ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

### 6 областей України:

- Київська (1 міська та 2 селищні громади)
- Чернігівська (1 міська та 1 сільська громади)
- Сумська (2 міські громади)
- Харківська (2 селищні громади)
- Дніпропетровська (1 міська та 1 селищна громади)
- Одеська (1 сільська громада)

### Типи громад:

- 4 деокуповані
- 3 постраждалі від бойових дій
- 5 тилових

## Часовий проміжок дослідження

Це дослідження охоплює період з 1 жовтня 2023 року по 1 лютого 2024 року.

# 01

## НЕЗЛАМНІ: ЯК ГРОМАДИ АДАПТУВАЛИСЯ ДО ВІЙНИ

### Місцеве самоврядування – стійке попри все

1

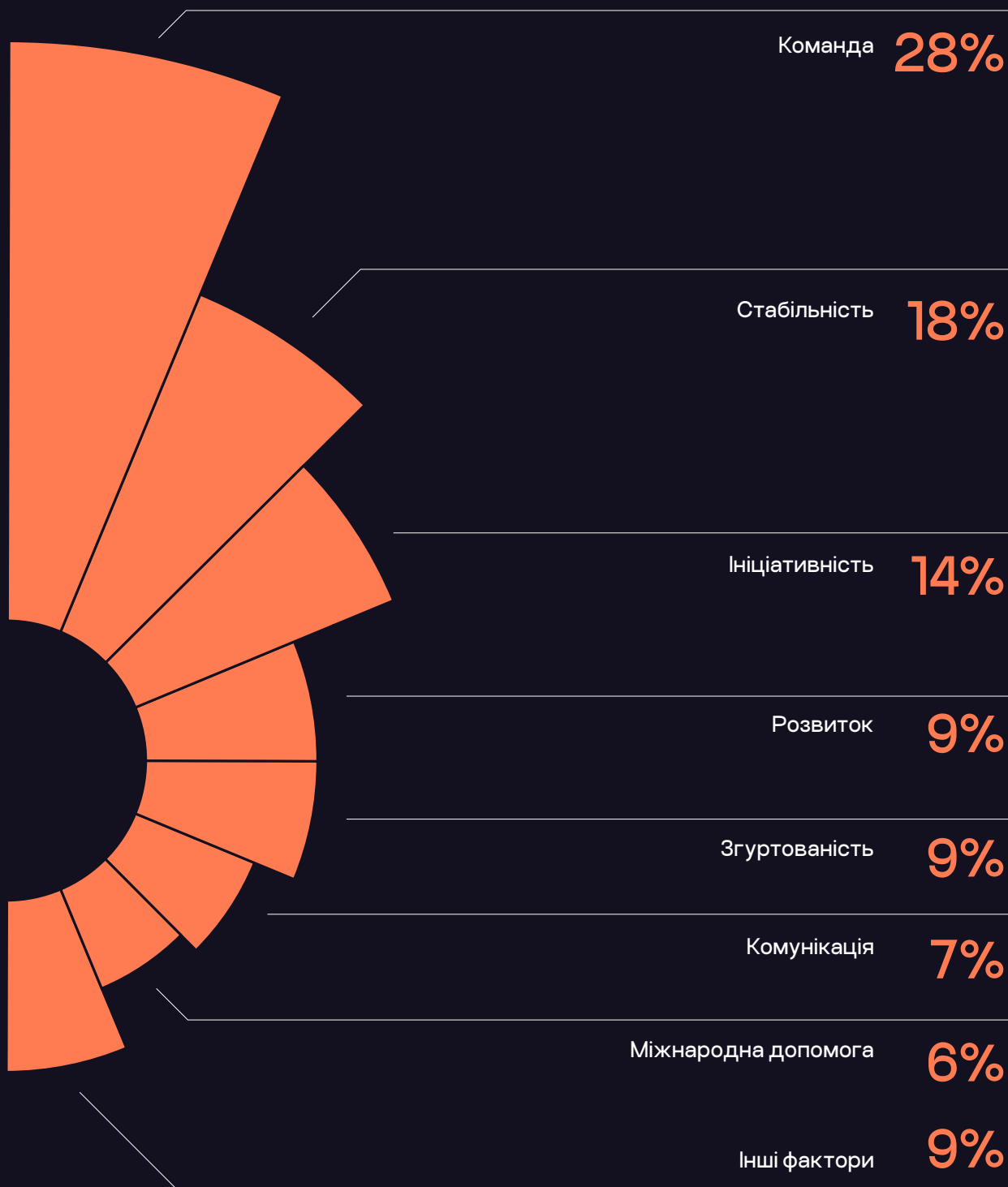


Виживання держави в перші місяці повномасштабної війни на пряму залежало від дій військово-політичного керівництва, Сил оборони й завзятості українців. Водночас ще однією складовою стійкості України була стійкість територіальних громад.

Враховуючи різний досвід опитаних представників ОМС, ми виокремили кілька ключових факторів стійкості громад.



## Фактори стійкості громад від початку повномасштабної війни



## Команда

Важливість команди управлінців різних рівнів, які залишилися на своїх місцях і працювали до кінця у критичний момент.

Респонденти з різних громад вказують, що однією з головних причин того, що вони змогли встояти на початку повномасштабної війни і продовжують працювати, є злагоджена команда управлінців. Представники ОМС позитивно відгукувалися про своїх колег і зазначали, що відданість як керівників громад, так і управлінців різних профільних напрямів (освіти, медицини, соціальної сфери тощо) допомагає їхній громаді справлятися з усіма викликами воєнного часу.

## Стабільність

Сталість практик врядування, які допомогли громадам протриматися у кризові моменти.

Респонденти зазначали, що навіть попри війну і скорочення фінансування, їхні громади спроможні закрити основні статті видатків та навіть вкладатися у власний розвиток. Управлінці з різних областей та громад зазначають, що саме той факт, що значна частина жителів, у тому числі підприємців, не покинула громаду, а залишилась і продовжила працювати, дозволяє їм протриматись сьогодні. Завдяки цьому у громад збереглася значна частина доходів від податків.

Залежно від ситуації, це дозволяє не лише вчасно та сповна виплачувати зарплати працівникам місцевих рад та КП, а, наприклад, як у випадку тилової селищної громади Дніпропетровської області, утримувати ті заклади освіти, які не відповідають чинному законодавству. Таким чином, підтримка з боку бізнесу та жителів громад і, як наслідок, збереження доходів місцевих бюджетів на сьогодні залишаються опорою і фактором стабільності для ОМС.

## Ініціативність

Виникнення різних волонтерських ініціатив та готовність жителів громад жертвувати власними ресурсами задля допомоги іншим.

Рівень готовності українців до волонтерства та самопожертви заради захисту себе та своєї держави на початку повномасштабної війни вразив весь світ. У багатьох громадах діяли різні волонтерські ініціативи, які допомагали ВПО та Силам оборони. Зі свого боку, працівники ОМС працювали понаднормово та робили все можливе, щоб надати допомогу та виплати всім постраждалим.

## Розвиток

Намагання продовжувати планувати і вкладати у розвиток громади, незважаючи на війну.

Навіть попри повномасштабну війну, громади продовжують планувати та вкладати ресурси у власний розвиток. Так, місцеві управлінці відзначають сам факт планування стратегічного розвитку громади важливим елементом стійкості. Проведення тренінгів, навчань, вкладення коштів у розвиток місцевих закладів освіти, пошуки й залучення партнерів для втілення різних проєктів – це ті практики, які дозволяють громадам у різних регіонах продовжувати якісно виконувати свою роботу.



“Ресурс – це наші діти, тому що ми працюємо заради них і для них. І коли ти бачиш їхню жагу сьогодні, не дивлячись ні на що, до навчання, до розвитку і до здобуття знань, то ти заряджаєшся завдяки ним”.

НАЧАЛЬНИЦЯ ВІДДІЛУ ОСВІТИ, ДЕОКУПОВАНА СЕЛИЩНА ГРОМАДА, КИЇВСЬКА ОБЛАСТЬ

”

## ПРАКТИКИ

Місцеві жителі створювали невеликі волонтерські формування в кожному населеному пункті своєї громади, щоб надавати допомогу ВПО.

ТИЛОВА СЕЛИЩНА ГРОМАДА, ХАРКІВСЬКА ОБЛАСТЬ

У перші дні повномасштабної війни ЦНАП працював цілодобово, щоб зареєструвати й надати допомогу ВПО. Працівники ЦНАП вдень оформлювали документи громадян у паперовому вигляді, а вночі заносили дані в систему.

ТИЛОВА МІСЬКА ГРОМАДА, ДНІПРОПЕТРОВСЬКА ОБЛАСТЬ

## Згуртованість

Об'єднаність жителів громади та управлінців задля досягнення спільної мети.

Об'єднання навколо спільної мети жителів громади та місцевих управлінців дозволило швидко справлятися з викликами, налагоджувати роботу між ОМС, волонтерами та військовими, ухвалювати важливі рішення щодо підтримки армії на рівні місцевих рад. Однак спільне бачення мети й відчуття загрози суттєво об'єднувало людей лише на початку повномасштабної війни, станом на зараз це вже не спрацьовує.

## Міжнародна допомога

Допомога і співпраця з міжнародними партнерами.

Різностороння допомога від міжнародних донорів стала ще одним фактором стійкості. Залежно від ситуації у громаді, ця допомога йде як на відновлення громад після бойових дій, так і на їх інституційний розвиток. В умовах зменшення фінансування саме міжнародні партнери надали деокупованим громадам можливість для швидкого відновлення. Детальніше про те, якою саме є допомога і з ким найбільше співпрацювали громади, ми розповімо далі.

## Комунікація

Важливість інформування та підтримування зв'язку – як між жителями громади та владою, так і між владою різних рівнів.

Вагомим фактором стійкості стало вчасне та вичерпне інформування жителів громад. Респонденти зазначали, що підтримування зв'язку всередині команди управлінців, з різними рівнями влади та своїми виборцями дозволяло знайти взаєморозуміння та вибудувати довірливі стосунки. Згодом, завдяки налагодженій комунікації, вдавалося швидко закривати нагальні потреби і в разі необхідності знаходити підтримку – як серед різних рівнів влади, так і серед жителів власної громади.

## Інші фактори

Респонденти також вказували на віру у Збройні сили та якнайшвидшу перемогу як фактор, який допомагає їм справлятися зі щоденними викликами. Додаткову підтримку надавали люди, які пережили окупацію і тому розуміють всю складність ситуації у громаді. Маючи уявлення про масштаби руйнувань та травму пережитого досвіду, такі жителі з розумінням ставляться до того, що процес відновлення громади йде не так швидко.

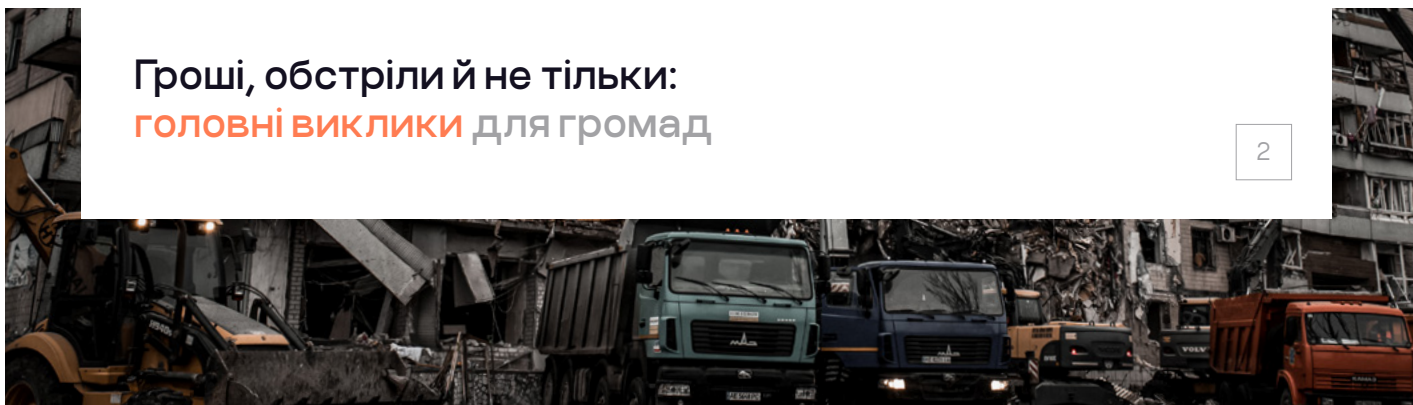
«Ми дуже пишаємося тим, що нам вдалося залучити міжнародних донорів, щоб зекономити бюджетний ресурс».

НАЧАЛЬНИК ВІДДІЛУ ПРОЄКТНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ, МІСЬКА ГРОМАДА, ЯКА ПОСТРАЖДАЛА ВІД БОЙОВИХ ДІЙ, СУМСЬКА ОБЛАСТЬ



## Гроші, обстріли й не тільки: ГОЛОВНІ ВИКЛИКИ для громад

2



Попри різні виклики, територіальні громади вистояли на початку повномасштабної війни й продовжують успішно виконувати свою роботу сьогодні. Залежно від ситуації, в якій вони сьогодні функціонують, місцеві управлінці по-різному бачать причини того, що допомогло їм впоратися із загрозами у критичні моменти.

Однак, зважаючи на те, що повномасштабна війна продовжується, викликів для ОМС стає дедалі більше.

### Основні сфери викликів у роботі ОМС під час повномасштабної війни

18% Фінансування

16% Надання основних послуг

12% Кадри

11% Відновлення та відбудова

10% Допомога особам, які постраждали  
від російської агресії

9% Безпека

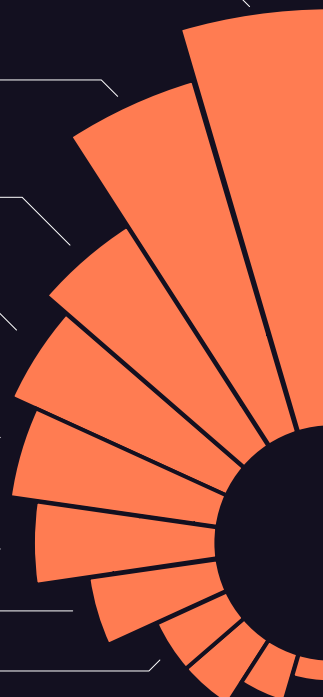
7% Документообіг і зміни у законодавстві

5% Політичні виклики

5% Логістика

4% Комунікація і співпраця

3% Демографія





## Фінансування

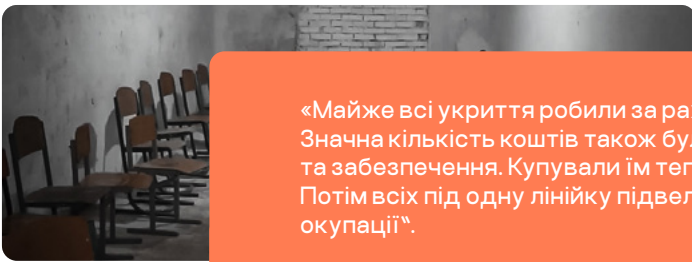
### Скорочення фінансування стало найбільшим викликом для громад.

В деокупованих та громадах, які постраждали від бойових дій, це зумовлено руйнуванням підприємств та установ, що наповнювали місцеві бюджети. Останні також недоотримують кошти, через переїзд громадян і компаній. Особливо це стосується громад, розташованих недалеко від кордону з білоруссю та росією. Залучити бізнес у такі регіони дуже складно через нестабільність та постійну загрозу.

Ще один виклик – **непослідовність державної політики**. З початку повномасштабної війни центральна влада прийняла низку постанов та законів, які вводили податкові пільги для населення і підприємств. Через це громади втратили значну частку надходжень, які раніше отримували через місцеві податки.

З іншого боку, центральна влада обмежила можливості використання місцевого бюджету. Наприклад, вільний залишок коштів у місцевих бюджетах можна використовувати лише на захищені статті видатків (оплата праці, енергоносіїв, закупівля медикаментів та продуктів харчування). Водночас Постанова Кабінету Міністрів №590 пріоритетизує платежі, які громади надсилають до Державного казначейства<sup>4</sup>. Якщо платіж не має першочергового характеру, його можуть не оплатити. Це ускладнює процес планування та виконання робіт.

Наступний виклик – **переведення так званого "військового" ПДФО із місцевих бюджетів до державного**. Від цього рішення особливо постраждали громади, на території яких розташовані військові частини, великі підрозділи ДСНС та поліції.



«Майже всі укриття робили за рахунок надходжень від військових. Значна кількість коштів також була витрачена на їхнє проживання та забезпечення. Купували їм тепловізори, генератори, теплі речі. Потім всіх під одну лінійку підвели, хоча деякі громади не мали окупації».



ЗАСТУПНИК СІЛЬСЬКОГО ГОЛОВИ З ПИТАНЬ ДІЯЛЬНОСТІ ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ, ДЕОКУПОВАНА СІЛЬСЬКА ГРОМАДА, ЧЕРНІГІВСЬКА ОБЛАСТЬ

Через брак фінансування громади стають залежними від міжнародної допомоги. Швидкість їхнього відновлення значною мірою залежить від розміру допомоги, яку надають міжнародні партнери. Відтак значно зросла конкуренція за додаткове фінансування від донорів.

В результаті громадам не вистачає коштів на реалізацію важливих проєктів. ОМС вимушені скорочувати видатки на сферу благоустрою, проведення капітальних ремонтів, закривають програми бюджету участі. Громадам важче планувати свою роботу, вони майже не мають ресурсів для власного розвитку.



## Надання основних послуг

Місьцеве самоврядування зіткнулося з новими викликами в забезпеченні населення послугами **у кожній зі сфер:**



Освіта



Культура



Охорона здоров'я



Комунальні послуги



## Освіта

**На сьогодні ключовий виклик – забезпечення укриттями закладів загальної середньої освіти (ЗЗСО) й дитячих садочків громади.** Згідно з постановою КМУ № 138, саме ОМС є балансоутримувачами укриттів у навчальних закладах. Однак вони не мають достатньо ресурсів, щоб облаштувати захисні споруди згідно з вимогами. Через це ОМС вимушені проводити навчання у дистанційному форматі.

Водночас з **організацією дистанційного навчання** теж виникають труднощі. ОМС мають вирішувати питання з навчальними матеріалами й технікою для дітей, які навчаються вдома. А також організувати навчання для тих, хто виїхав за кордон під час повномасштабної війни й живе в іншому часовому поясі. В організації очного навчання ОМС стикаються з нестачею приміщень в укриттях. Тому місцеві управлінці вимушені розміщувати по 2 класи в одному приміщенні під час повітряної тривоги, а це впливає на якість навчання.

Крім того, залишається актуальним втілення реформи та **оптимізації освітніх мереж**. Незважаючи на повномасштабну війну, ОМС не можуть зупинити створення профільних ліцеїв та гімназій. Реформування важливо продовжувати і з економічної точки зору, адже оптимізація дозволить скоротити витрати з місцевих бюджетів на утримання малокомплектних ЗЗСО.

Для громад, які були деокуповані або постраждали від бойових дій, залишається актуальним **відновлення зруйнованих навчальних закладів**. Частині ОМС вже вдалося це зробити коштом бюджету громади, міжнародних донорів і держави. Інші територіальні громади ще не встигли відбудувати зруйновані навчальні заклади. Через це вони або шукають приміщення, в яких могли проводити навчальний процес, або ж напрацьовують нові практики.

### 📌 ПРАКТИКА

**Організували релокацію учнів зі зруйнованих або пошкоджених шкіл до найближчих навчальних закладів. Для цього замовили послугу підвезення учнів у місцевих перевізників. На ЗЗСО, з яких релокували учнів, заощаджують, бо не витрачають кошти на опалення.**

МІСЬКА ГРОМАДА, ЯКА ПОСТРАЖДАЛА ВІД БОЙОВИХ ДІЙ, ЧЕРНІГІВСЬКА ОБЛАСТЬ



## Охорона здоров'я

На початку повномасштабної війни громади, які були близько до зони бойових дій, стикалися з нестачею медикаментів. Сьогодні своїм ключовим завданням ОМС вбачають забезпечення сталої роботи закладів охорони здоров'я.

ОМС та мешканці зацікавлені в тому, щоб якнайбільше медичних послуг надавалися у громадах. Тому навіть попри повномасштабну війну продовжують шукати можливості для розвитку й удосконалення сфери охорони здоров'я.

Місцеві управлінці скаржаться, що мають проблеми по роботі з Національною службою здоров'я України (НСЗУ). Через неналагоджений процес контракування лікарні вимушені існувати за рахунок власних накопичень у період між закінченням терміну попереднього контракту та укладанням нового. Крім того, через зменшення кількості населення, особливо у селах, ОМС вимушені закривати фельдшерсько-акушерські пункти (ФАПи).



## Комунальні послуги

Найбільших збитків зазнала комунальна сфера громад, які потрапили під окупацію або були в зоні активних бойових дій. Повне надання комунальних послуг одразу після завершення активних бойових дій було неможливим, оскільки прифронтові

громади зіткнулися з нестачею комунальної техніки – її знищили, викрали або передали на потреби армії. Залежно від ситуації, громади також мають проблеми з водо- й теплопостачанням.

Іноді процес обслуговування та ремонту зношених систем комунікацій ускладнений тим, що послуги надають комунальні

підприємства сусідніх громад. Через це ОМС важко провести ремонт, хоча інфраструктура й знаходиться на їхній території.

## ПРАКТИКА

Через неможливість відновлення ТЕС, громада була вимушена перейти на індивідуальне опалення приватних домоволодінь і забезпечити жителів автономними котельнями.

СЕЛИЩНА ГРОМАДА, ЯКА ПОСТРАЖДАЛА ВІД БОЙОВИХ ДІЙ, ХАРКІВСЬКА ОБЛАСТЬ



### Культура

Представники ОМС зазначали, що питання культури стало другорядним, а у населення немає запиту на роботу, наприклад, бібліотек. Якщо в селах робота подібних

закладів часто тримається на ентузіазмі й бажанні самих працівників щось робити, то у містах такого немає. Це свідчить про необхідність реформи у сфері культури та створення центрів культурних послуг, як це передбачає законодавство.



### Кадри

Місцеві ради стикаються як з **нестачею спеціалістів** для роботи в органах місцевого самоврядування, так і з **наймом працівників** для роботи у комунальних закладах та установах. Деокуповані та громади, які постраждали від бойових дій, мусять вести облік і документацію руйнувань. При цьому працівників не побільшало, а подеколи навіть поменшало, бо люди повиїжджали з громади.

ОМС потребують **спеціалістів зі знанням іноземних мов та досвідом проєктної діяльності**, зважаючи на розширення міжнародної співпраці та комунікації. Місцеві ради потребують працівників із досвідом ведення проєктної роботи та знанням англійської мови, однак знайти та залучити таких спеціалістів доволі складно. Так само не вистачає тих, хто міг би працювати із ВПО та сім'ями військовослужбовців, надавати якісну психологічну допомогу.

Окремий виклик для місцевого самоуправління – **це мобілізація працівників КП**. Керівники відділів житлово-комунального господарства різних громад зазначають, що значну частину працівників мобілізували з початку повномасштабної війни. Через це багато робіт взагалі не виконують. Є випадки, коли громади забезпечені комунальною технікою, але працювати на ній немає кому.

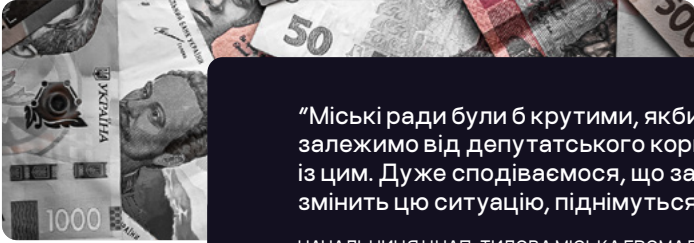
Часто доволі складно знайти нових спеціалістів, оскільки працевлаштування здійснюється через облік у територіальних центрах комплектації (ТЦК). Керівники відділів виконкомів зазначали, що новим працівникам ледь не одразу після працевлаштування вручали повістки. Через це чоловіки уникають офіційного працевлаштування у КП або місцевих радах. Без унормування правил мобілізації та бронювання на рівні держави ОМС і надалі матимуть проблеми з пошуком кадрів.



«Якщо не буде людей, комунальна сфера працювати не зможе. Не зможуть жінки замінити 100% чоловіків, які працюють сьогодні в каналізаційних люках, котельнях. У нас немає жінок-електриків, теплотехніків, жінок-слюсарів, токарів. І вони не з'являться на раз-два».

НАЧАЛЬНИК ВІДДІЛУ ЖКГ, ДЕОКУПОВАНА МІСЬКА ГРОМАДА, СУМСЬКА ОБЛАСТЬ





“Міські ради були б крутими, якби тут були вищі зарплати. А так ми залежимо від депутатського корпусу, дуже багато проблем саме із цим. Дуже сподіваємося, що закон, який запрацює після війни, змінить цю ситуацію, піднімуться наші ставки”.

”

НАЧАЛЬНИЦЯ ЦНАП, ТИЛОВА МІСЬКА ГРОМАДА, ДНІПРОПЕТРОВСЬКА ОБЛАСТЬ

### Крім того, оплата праці працівників ОМС та КП залишається низькою.

Через це молоді спеціалісти надовго не затримуються й шукають краще оплачувану роботу. Фінансово спроможніші громади активно запрошують до себе на роботу спеціалістів із сусідніх громад.

### Схожа ситуація і з вчителями.

Розуміючи, що рівень заробітної плати є не співмірним із навантаженням, молоді педагоги швидко звільняються.



“Зарплата у 7 тисяч, яку вони отримують, мала навіть для села. Я думаю, що ми матимемо кадровий голод”.

”

НАЧАЛЬНИЦЯ УПРАВЛІННЯ ОСВІТИ, ДЕОКУПОВАНА СЕЛИЩНА ГРОМАДА, КИЇВСЬКА ОБЛАСТЬ



## Відновлення/Відбудова

Питання відновлення найбільш актуальне для громад, які були деокуповані або постраждали внаслідок бойових дій. Найпоширеніші виклики пов'язані з **відновленням приватного житла**. Через велику кількість руйнувань працівники ОМС не встигають проконсультувати й допомогти усім постражданими. Процес із реєстрацією пошкоджень, зокрема через програму “ЄВідновлення”, ускладнюється тим, що кожен випадок руйнувань є унікальним і потребує окремого розгляду. Люди досі чекають рішення від центральної влади,

оскільки не існує окремої програми для охочих відновлювати власне житло, а не отримувати сертифікати на альтернативне.

Інший виклик – це **відновлення зруйнованих комунальних будівель**: навчальних та медичних закладів, об'єктів інфраструктури та адміністративних будівель. Водночас втрата автопарку комунальної техніки ускладнює процес відновлення, оскільки громади не можуть надавати усі послуги та вивозити будівельне сміття.

### 📌 ПРАКТИКА

**Громада вивозить будівельне сміття на окремий полігон для переробки. Для цього в місцевому бюджеті створили окрему програму.**

ДЕОКУПОВАНА СЕЛИЩНА ГРОМАДА, КИЇВСЬКА ОБЛАСТЬ



## Допомога особам, які постраждали від російської агресії

З початку повномасштабного вторгнення ОМС зіткнулися з **хвилею вимушеної міграції**. Саме громади опікувалося питанням розселення та забезпечення ВПО всім необхідним. Соціальні відділи стикнулися зі значним збільшенням об'ємів роботи при тому, що штат працівників не змінився.

З самого початку ключовою була проблема **розселення великої кількості ВПО**.

Місцевим управлінцям доводилося залучати всі наявні ресурси для того, щоб надати житло всім, хто цього потребував.



ОМС також стикаються з питаннями адаптації та працевлаштування ВПО. Саме відсутність роботи часто є фактором того, що вимушені переселенці надовго не затримуються у громадах. Водночас представники ОМС зазначають, що з часом знизився рівень гуманітарної допомоги від БФ та ГО. При цьому запит на допомогу залишається, оскільки значна частина ВПО продовжує жити й перебувати до тимчасових громад.

## ПРАКТИКА

**Створили неофіційний реєстр вільного житла, аби розселити ВПО.**  
ТИЛОВА СЕЛИЩНА ГРОМАДА, ХАРКІВСЬКА ОБЛАСТЬ



## Безпека

Залежно від розташування громади, безпековий виклик міг відрізнятись – від забезпечення базових потреб населення громади до допомоги постраждалим та облаштування укриттів.

Взимку 2022-2023 років ОМС активно працювали над тим, щоб забезпечити **безперебійну роботу об'єктів критичної інфраструктури** в періоди ракетних обстрілів і відключень світла.

На безпековому напрямі для громад залишається актуальною **підтримка Сил оборони**. Місцеве самоврядування виділяло значну частину власних ресурсів на потреби армії, попри зниження рівня фінансування.

Окремим аспектом є **боротьба з колаборантами**. Представники ОМС з деокупованих громад вказують на необхідність проведення якісної роботи з тими, хто допомагав та симпатизував росіянам під час окупації.

## ПРАКТИКИ:

**Знаходили фури, водіїв і відправляли на продуктові бази найбільших супермаркетів, щоб привезти продукти харчування у громаду.**

**Забезпечували місцевий хлібзавод борошном: шукали навколо міста зерно і млини, де мололи борошно, й доправляли на хлібзавод.**

МІСЬКА ГРОМАДА, ЯКА ПОСТРАЖДАЛА ВІД БОЙОВИХ ДІЙ, ЧЕРНІГІВСЬКА ОБЛАСТЬ



## Документообіг і зміни в законодавстві

ОМС не могли ефективно працювати через **проблеми з роботою систем документообігу, обмеженим доступом до інформації та частими змінами в законодавстві**.

Попри загальну політику цифровізації, працівники ОМС скаржаться на відсутність системи єдиного документообігу для всіх міст, а працівникам ЦНАП доводиться надавати послуги через підключення до різних систем та програм. Електронні системи часто підвисають, що створює затримки у роботі. Крім того, за останні 2 роки значно зросла необхідність звітувати. Перешкоджає роботі й закритість інформації в публічних реєстрах –

представники ОМС не мають доступу до державного земельного кадастру й не можуть звіряти інформацію в режимі реального часу.

Місцеві управлінці вимушені постійно відстежувати зміни до законодавства та оперативно на них реагувати. Це негативно впливає на роботу ОМС, створює перешкоди для планування їхньої роботи. Наприклад, введення нових обмежень на використання бюджетних коштів чи зміни до податкового законодавства змушують громади перепланувати власний бюджет на наступний рік, а це затримує сплату податків. Часті зміни створюють хаос та нерозуміння, якою насправді є державна політика.

«Деся щось змінюється, і знову починається проблема: людям пояснюєш, люди не до кінця розуміють, ми самі до кінця не розуміємо. Наче напрацювали, зробили все. Потім щось змінилося, все поламалося й починається по-новому».

КЕРУЮЧА СПРАВАМИ ВИКОНКОМУ, ДЕОКУПОВАНА СІЛЬСЬКА ГРОМАДА, ЧЕРНІГІВСЬКА ОБЛАСТЬ

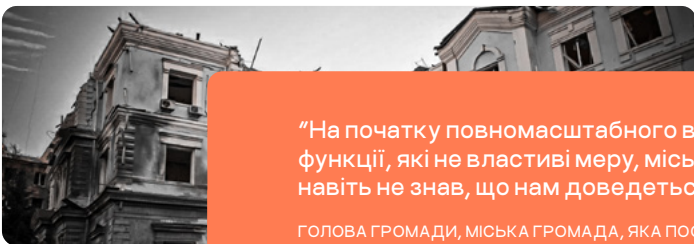




## Політичні виклики

**В умовах повномасштабної війни відповідальність та обов'язки громад збільшилися, однак ресурси на їхнє виконання тільки зменшилися.** ОМС виділяють значні ресурси на підтримку армії, допомагають ВПО, а громади, які постраждали від бойових дій та окупації, спрямовують кошти на відновлення. При цьому ОМС позбавили значної частини надходжень, зокрема військового ПДФО. В результаті громади вимушені балансувати між виконанням своїх обов'язків і допомогою армії.

В умовах зростання напруги посилюються попередні конфлікти. Через суперечності частина громад не змогла прийняти бюджет на 2023 рік. Для інших характерною стала змінюваність керівництва громади. Виникають конфлікти й на рівні взаємодій між центральною садибою та старостатами. Через те, що у 2020 році відбувалося примусове приєднання частини сіл, жителі частини населених пунктів сприймають себе як окрему частину, а не елемент великої громади. Це створює перешкоди в комунікації, плануванні та розподілі ресурсів.



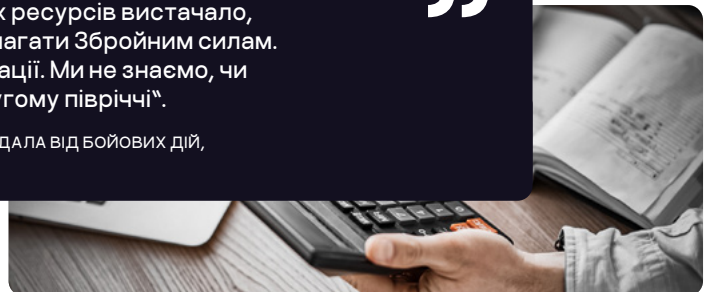
“На початку повномасштабного вторгнення ми виконували ті функції, які не властиві меру, міській владі у мирний час. І ніхто навіть не знав, що нам доведеться таке робити”.

ГОЛОВА ГРОМАДИ, МІСЬКА ГРОМАДА, ЯКА ПОСТРАЖДАЛА ВІД БОЙОВИХ ДІЙ,  
ЧЕРНІГІВСЬКА ОБЛАСТЬ



“Реформа децентралізації дуже допомагає громадам, тому що держава наділила їх ресурсом і повноваженнями. Фінансових ресурсів вистачало, щоб тримати на плаву бюджетну сферу, ЖКГ, допомагати Збройним силам. Але не у 2024 році. Це повне згортання децентралізації. Ми не знаємо, чи взагалі зможемо виплачувати заробітну плату в другому півріччі”.

НАЧАЛЬНИЦЯ ФІНАНСОВОГО ВІДДІЛУ, МІСЬКА ГРОМАДА, ЯКА ПОСТРАЖДАЛА ВІД БОЙОВИХ ДІЙ,  
ЧЕРНІГІВСЬКА ОБЛАСТЬ



## Логістика

Зараз значно гостріше відчувається проблема як **зовнішнього сполучення** між громадами, так і **між населеними пунктами** однієї громади. Після повномасштабного вторгнення частина приватних перевізників припинила роботу, а ОМС не мають ресурсів для організації перевезень.

Проблема ускладнюється тим, що дороги (особливо у прифронтових та деокупованих громадах) дуже постраждали під час бойових дій.

Громади не мають коштів на ремонт, а приватні перевізники відмовляються організувати перевезення поганими автошляхами.

Окремий виклик – **організація підвезення учнів навчальних закладів**, які зазнали пошкоджень або були повністю зруйновані. Через зростання попиту на перевезення та відсутність комунальної техніки, яку частково передали на потреби армії, ОМС не вистачає шкільних автобусів.

## Комунікація та співпраця

Будучи одним із факторів стійкості, комунікація водночас залишається й одним із викликів для ОМС. Представники ОМС скаржаться, що їм складно налагодити контакт із мешканцями громади. Люди не розуміють, чому ОМС не можуть передати всі фінансові ресурси на потреби Сил оборони. Дії місцевої влади сприймають негативно через психологічну втому

людей та очікування, що процес відновлення громад буде швидким і якісним.

Інший виклик полягає у зовнішній комунікації. Існує проблема, що взаємодія між військовими, волонтерами та центральною владою відбувається без залучення місцевої влади. Іноді виникають проблеми у комунікації з обласною та районною владою.

## Демографія

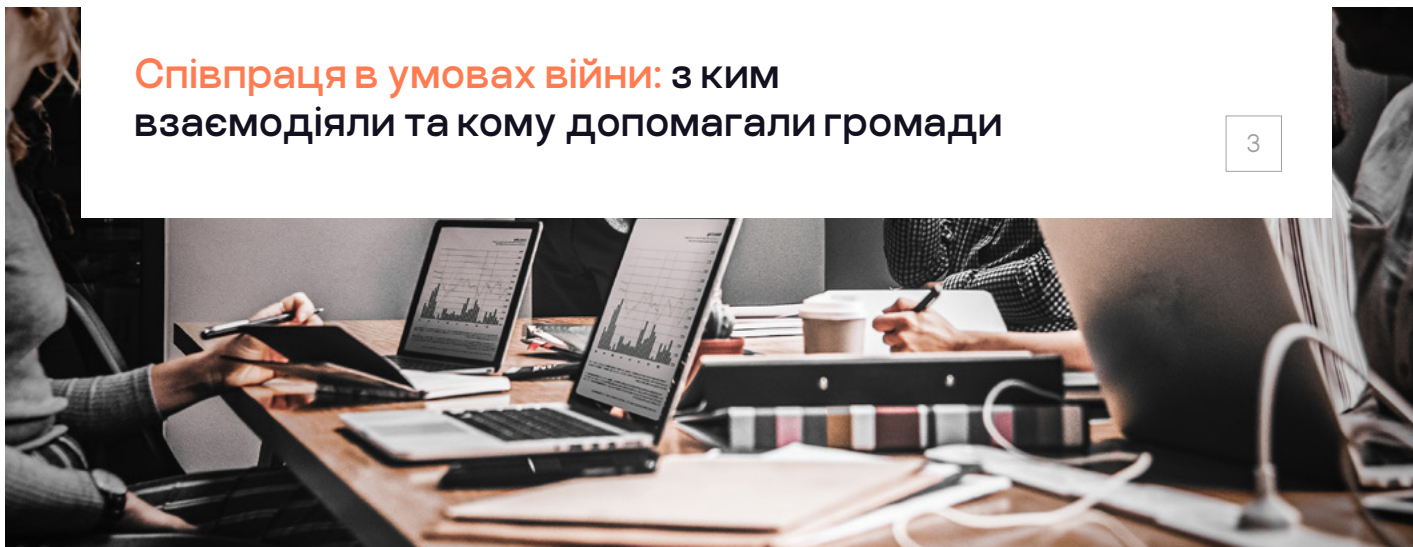
Питання зменшення або відтоку населення особливо актуальне для громад, які були деокуповані або постраждали від бойових дій. Значна частка мешканців таких територій виїхала на початку повномасштабного вторгнення й не збирається повертатися. Заступник селищного голови деокупованої громади Київської області зазначив, що 15% населення так і не повернулося у

громаду після деокупації, хоча громаду звільнили ще навесні 2022 року.

**Зменшення кількості населення впливає** і на інші сфери. ОМС вимушені закривати ФАПі у селах, де проживає мала кількість людей. Те саме стосується ЗЗСО – малокомплектні заклади освіти доводиться оптимізувати.

### Співпраця в умовах війни: з КИМ взаємодіяли та кому допомагали громади

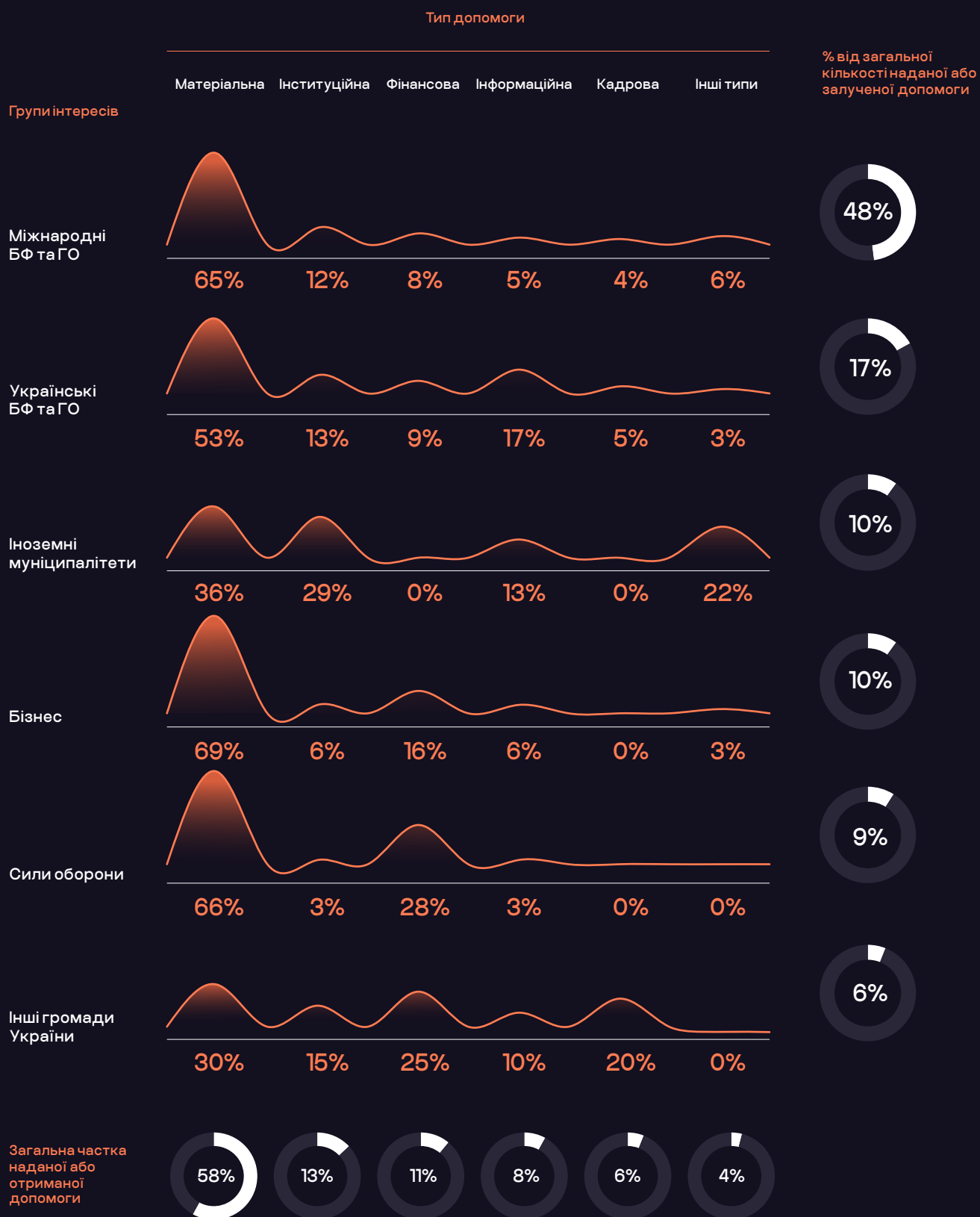
3



В умовах повномасштабної війни рівень взаємодії між ОМС та різними групами інтересів значно зріс. Громади зіткнулися з новими для себе викликами. Щоб протидіяти їм, вони як зверталися по допомогу, так і надавали її всім, хто цього потребував. На рівні громад ми виокремили такі **ключові групи інтересів**:

- міжнародні й українські благодійні фонди (БФ) та громадські організації (ГО);
- іноземні муніципалітети;
- бізнес;
- Сили оборони;
- інші громади України.

## Від кого залучали й кому надавали допомогу ОМС: за типом допомоги та групами інтересів (частки, %)



Порівняно з усіма групами інтересів, від міжнародних ГО та БФ було залучено найбільше допомоги. Міжнародні партнери допомагали громадам гуманітарною допомогою, будівельними матеріалами, ліками, медичним обладнанням, комп'ютерною та комунальною технікою (сміттєвозами, шкільними автобусами).

Від різних благодійних організацій органи місцевого самоврядування отримували генератори, сонячні панелі та електростанції, обігрівачі, модульні котельні, ЕКО-установки та насоси. Міжнародні ГО та БФ активно долучилися до облаштування укриттів та бомбосховищ у навчальних закладах, будівництва

прихистків і реконструкції житла для ВПО. В межах відновлення міжнародні партнери допомагають із будівництвом і ремонтом житла, відновленням навчальних та закладів охорони здоров'я, ЦНАП та іншої комунальної власності.

Для розвитку співпраці ОМС створюють відділи міжнародної співпраці та шукають спеціалістів зі знанням іноземних мов і досвідом проєктної роботи. Зі свого боку міжнародні ГО та БФ грантами допомагають ОМС із втіленням проєктів розвитку інфраструктури, ЦНАП, закладів культури, реконструкції закладів охорони здоров'я, проведенням тренінгів та навчань для працівників ОМС.

### ПРАКТИКА

#### Кожен із директорів навчальних закладів на рівні своєї автономії намагається шукати партнерства та гранти для розвитку.

МІСЬКА ГРОМАДА, ЯКА ПОСТРАЖДАЛА ВІД БОЙОВИХ ДІЙ, ЧЕРНІГІВСЬКА ОБЛАСТЬ  
ДЕОКУПОВАНА СЕЛИЩНА ГРОМАДА, КИЇВСЬКА ОБЛАСТЬ

Міжнародні ГО організували закордонні поїздки для обміну досвідом, супроводжували та консультували під час розроблення стратегій розвитку та комплексних планів відновлення. Профільні організації приїздили у громади та надавали медичні послуги та допомагали з розмінуванням територій.

Закордонні партнери надавали пряму фінансову підтримку соціально незахищеним групам, втілювали проєкти для подолання насильства в сім'ях, надання психологічної допомоги та підтримки.

## Українські громадські організації та благодійні фонди

Аналіз відповідей респондентів показує, що з початком повномасштабної війни співпраця між місцевим самоврядуванням та українськими ГО та БФ вийшла на новий рівень. Допомогу громадам надавали як великі українські фонди, так і невеликі місцеві організації.

Найбільша допомога, яку залучали громади від українських громадських та благодійних організацій, була гуманітарною. У співпраці з профільними організаціями громади отримували медикаменти та технічні засоби реабілітації (милиці, крісла колісні, багатофункціональні ліжка).

Значною була підтримка й за напрямом облаштування укриттів та прихистків для ВПО. У межах допомоги громади отримували будівельні матеріали, меблі та устаткування, через волонтерів допомагали з проведенням ремонтних робіт.

У напрямі освіти громади тісно співпрацювали з ГО та БФ над облаштуванням укриттів та оновленням матеріально-технічного забезпечення навчальних закладів. Українські організації допомагали зі створенням меморіалів, обладнанням для ЦНАП, створенням освітніх та громадських центрів.

### ПРАКТИКА

#### Ветеранські ГО передають до місцевої ради інформацію про потреби ветеранів. На основі цієї інформації рада в подальшому запроваджує цільові програми.

ТИЛОВА МІСЬКА ГРОМАДА, ДНІПРОПЕТРОВСЬКА ОБЛАСТЬ

Українські ГО та БФ надавали гранти на розвиток, грошову підтримку ВПО й тих, хто прихистив їх у себе вдома. Профільні організації надають консультаційну підтримку та звертаються до ОМС із пропозиціями

вдосконалення місцевих політик, допомагають із розробкою стратегічних документів, проводять тренінги та навчання для працівників ОМС. Галузеві ГО надають психологічну допомогу постраждалим від війни.

## ПРАКТИКА

**У співпраці з громадською організацією створили хаб спільнототворення, де базуються кілька місцевих ГО – сімей загиблих, по роботі з ветеранами, проєкт із гендерних питань.**

ТИЛОВА СЕЛИЩНА ГРОМАДА, ХАРКІВСЬКА ОБЛАСТЬ



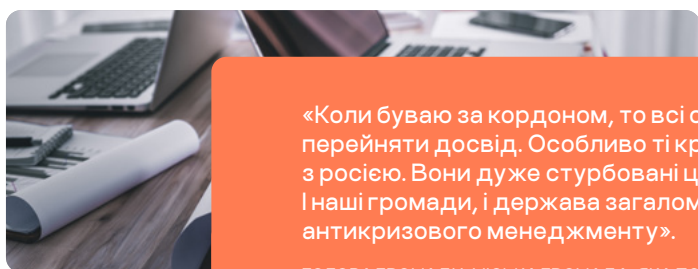
## Іноземні муніципалітети

Від початку повномасштабного вторгнення ОМС почали активніше співпрацювати з представниками місцевого самоврядування інших країн. Закордонні муніципалітети зацікавлені в такій допомозі, тому що прагнуть перейняти досвід стійкості українських громад.

Іноземні муніципалітети надавали гуманітарну допомогу. Міста-побратими також долучалися до облаштування житла

для ВПО, надавали будівельні матеріали, житлові модулі, генератори, обладнання для шкіл та лікарень, комунальну техніку (сміттєвози, шкільні автобуси, пожежні та автомобілі швидкої допомоги).

Українські та закордонні ОМС укладають нові меморандуми, діляться практиками доброго врядування, організують навчання та поїздки для дітей українських військовослужбовців та волонтерів.



«Коли буваю за кордоном, то всі ставлять запитання, хочуть перейняти досвід. Особливо ті країни, які ближче до кордону з росією. Вони дуже стурбовані цим питанням і готуються... І наші громади, і держава загалом мають дуже цінний досвід антикризового менеджменту».



ГОЛОВА ГРОМАДИ, МІСЬКА ГРОМАДА, ЯКА ПОСТРАЖДАЛА ВІД БОЙОВИХ ДІЙ, ЧЕРНІГІВСЬКА ОБЛАСТЬ



## Бізнес

З початком повномасштабної війни ОМС були вимушені згорнути попередню співпрацю з бізнесом та шукати нові формати взаємодії. Громади ведуть постійну комунікацію, створюють дорадчі органи, проводять навчання та тренінги, допомагають з відновленням – тобто роблять все можливе, щоб бізнес продовжував свою роботу у громаді.

Зі свого боку бізнес безоплатно передавав продукти харчування на потреби ВПО й закладів охорони здоров'я, допомагав транспортом (передавав власний і закуповував новий), будівельними матеріалами для відновлення зруйнованого житла.

Великі підприємства долучалися до відбудови навчальних закладів, а аудиторські компанії – до розроблення стратегічних документів. Місцеві підприємства надавали додаткові фінансові ресурси на потреби ОМС.

## ПРАКТИКИ

**ОМС допоміг місцевому виробництву виграти грант на відновлення зруйнованого виробничого устаткування.**

МІСЬКА ГРОМАДА, ЯКА ПОСТРАЖДАЛА ВІД БОЙОВИХ ДІЙ, СУМСЬКА ОБЛАСТЬ

**ОМС у співпраці з бізнесом створила окремий фонд для закриття нагальних потреб.**

ТИЛОВА СЕЛИЩНА ГРОМАДА, ХАРКІВСЬКА ОБЛАСТЬ

## Сили оборони України

Кожна громада спрямовувала на підтримку Сил оборони частину коштів та власних ресурсів (паливо, комунальну техніку). ОМС підтримували свої добровольчі формування, створювали окремі органи для координації та підтримки волонтерів. Крім того, проводили закупівлі спорядження, дронів та автотранспорту. ОМС засновували програми в місцевих бюджетах для підтримки військових частин, допомагали із розміщенням та організацією харчування для військових. Місцеве самовря-

дування відкривало соціальні програми для підтримки ветеранів, надавало гранти на створення ветеранських хабів, реабілітаційних та психологічних центрів.

Зі свого боку Сили оборони, окрім захисту, надавали матеріальну, логістичну та інформаційну допомогу. Військові в періоди загострення мали постійний контакт із представниками ОМС та попереджали про ймовірні артилерійські обстріли.

### ПРАКТИКА

**Військові власними коштами допомагали з відновленням навчального закладу, який розташований недалеко від військової частини й постраждав під час обстрілів.**

МІСЬКА ГРОМАДА, ЯКА ПОСТРАЖДАЛА ВІД БОЙОВИХ ДІЙ, ЧЕРНІГІВСЬКА ОБЛАСТЬ

## Інші громади України

Найбільше ОМС взаємодіяли між собою в питаннях гуманітарної допомоги. Громади координують свої зусилля зі створення бізнес-хабів, залучення грантів та підтримки ВПО. На основі двосторонніх угод вони проводили навчання для вчителів, надавали культурні та медичні послуги. Як субвенції від інших ОМС деокуповані громади отримували допомогу на відбудову.

Тобто, завдяки реформі децентралізації, ОМС мали досвід, згуртовані команди та напрацьовані різноманітні практики, які дозволили їм пережити найбільш кризові моменти. Професійні дії з боку працівників ОМС у поєднанні з ініціативністю та жертовністю мешканців громади стали одним із факторів виживання України як держави на початку повномасштабного вторгнення.

### ПРАКТИКА

**Керівництво ОМС отримувало і полями передавало допомогу для сусідньої громади, яка була заблокована в результаті бойових дій.**

СЕЛИЩНА ГРОМАДА, ЯКА ПОСТРАЖДАЛА ВІД БОЙОВИХ ДІЙ, ХАРКІВСЬКА ОБЛАСТЬ

ОМС зіткнулися з небаченими раніше викликами й загрозами. Скорочення фінансування, необхідність забезпечувати базовими послугами в нових умовах, опікуватися питаннями безпеки та допомоги ВПО, а також інші, менш нагальні проблеми стали новим випробуванням на міцність для ОМС. Частину загроз вдалося успішно подолати й напрацювати новий досвід управління. Але низку питань не можна вирішити без допомоги й втручання центральної влади.

Взаємодія з групами інтересів стала одним із тих факторів, які допомогли громадам вистояти перед новими викликами. Українські та міжнародні ГО, БФ, громади, муніципалітети та бізнес надавали різносторонню підтримку, яка неабияк допомагала ОМС у кризовий момент. Водночас взаємодія між громадами в Україні залишається на дуже низькому рівні. ОМС більше залучили допомоги з-за кордону, ніж у співпраці з українськими колегами. При цьому перспективи для співпраці точно є, адже виклики, пов'язані з повномасштабною війною, залишаються й потребують спільного вирішення.

# 02

## ВРЯДУВАННЯ ВОЄННОГО ЧАСУ: ЯК ГРОМАДИ ДАЮТЬ СОБІ РАДУ

### Державні політики: як громади розв'язують проблеми на місцях

1

Попри повномасштабне вторгнення, процес втілення реформ у сферах освіти, медицини, управління побутовими відходами та комунальних послуг не зупиняли. Відповідно ОМС зобов'язані впроваджувати зміни, стежити за оновленням законодавства та відповідати чинним вимогам.

У межах дослідження ми з'ясували, на якому етапі перебувають реформи в кожному з чотирьох напрямів: сфера охорони здоров'я, сфера управління побутовими відходами, освітня сфера та сфера комунальних послуг.



## Реформа у сфері охорони здоров'я

### СТАН ВИКОНАННЯ

Громади активно працюють над впровадженням медичної реформи. Зважаючи на те, що фінансування здійснюється за контрактами з НСЗУ, ОМС докладають всіх зусиль, аби виконати вимоги й отримати можливість працювати за новими пакетами послуг.

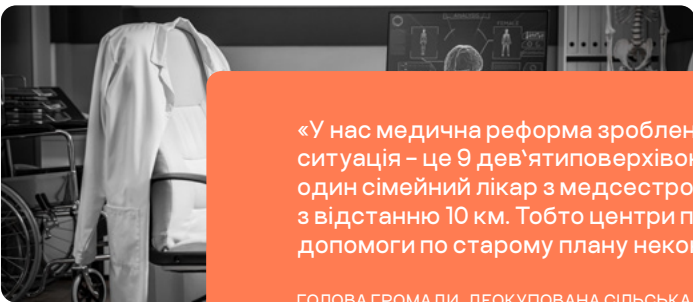
Реформувати наявну мережу закладів охорони здоров'я найкраще вдається міським громадам. Маючи більше грошей і людей, міські громади активно працюють над покращенням послуг у лікарнях, відкриттям нових відділень та закупівлею обладнання. Вони готові фінансувати з власного бюджету ті спеціалізовані медичні заклади, які, згідно з чинною мережею закладів охорони здоров'я, мали б закрити.

У селищних і сільських громадах ситуація складніша й залежить від того, наскільки громада постраждала від окупації та бойових дій. Ті громади, які були у відносній безпеці й мають фінансові можливості, вкладаються в ремонт і покращують

матеріально-технічний стан своїх закладів охорони здоров'я. Ті ж, хто постраждав більше, зараз не можуть конкурувати з потужнішими державними закладами в сусідніх громадах. А зважаючи на скорочення населення, вони ще й вимушені проводити оптимізацію, закривати частину ФАПів та звільняти працівників.

### ПЕРЕШКОДИ ДО ВИКОНАННЯ

Місцеві управлінці скаржаться, що реалізація реформи часто ускладнена політичною складовою – коли постає питання реорганізації та скорочення персоналу, це одразу викликає спротив. Реформа також дуже залежить від фінансування. Для цього залучають донорів і партнерів, оскільки місцеві бюджети не мають достатньо коштів на покращення матеріально-технічного стану. Крім того, через кращі умови роботи, оплати праці та адміністрування, частина персоналу переходить із державної у приватну сферу.



«У нас медична реформа зроблена під місто, не під село. Ідеальна ситуація – це 9 дев'ятиповерхівок по 4 під'їзди, й в центрі сидить один сімейний лікар з медсестрою. А не 1 сімейний лікар на 10 сіл з відстанню 10 км. Тобто центри первинної медико-санітарної допомоги по старому плану неконкурентноздатні».

”

ГОЛОВА ГРОМАДИ, ДЕОКУПОВАНА СІЛЬСЬКА ГРОМАДА, ЧЕРНІВІВСЬКА ОБЛАСТЬ

## Реформа у сфері управління побутовими відходами

### СТАН ВИКОНАННЯ

Громади закуповують або отримують від партнерів техніку, яка дозволяє покривати послугами з централізованого вивезення сміття більшу кількість населення, інформують громадян про важливість таких дій. Крім того, ОМС працюють над сортуванням відходів: з місцевого бюджету фінансують купівлю спеціальних контейнерів, проводять курси та навчання серед школярів на тему важливості сортування твердих відходів.

### ПЕРЕШКОДИ ДО ВИКОНАННЯ

У місцевих управлінців виникає питання актуальності втілення реформи. Деокуповані громади, для яких одним із ключових викликів є відновлення, не мають ресурсів запровадити централізований вивіз сміття, бо не вважають цю сферу пріоритетною.

Для громад, які працюють над втіленням змін, перешкодою стає недопрацьованість нормативної бази. Представники ОМС скаржаться на відсутність законодавства, яке б дозволило запрацювати бізнесу з сортування та переробки відходів, та обласних планів поведінки з побутовими відходами.

Викликом стає і відсутність інфраструктури. Старі сміттєзвалища – на межі заповнення, а щоб створити й облаштувати нові, потрібен час. Великим за площею громадам не вистачає техніки, аби покрити все населення послугами з централізованого вивезення

сміття. Крім того, громадяни неохоче сплачують за такі послуги, при тому що навіть нинішньої вартості ледь вистачає на те, щоб вивозити відходи до більш віддалених, ще не переповнених полігонів.



## Реформа у сфері загальної середньої освіти

### ✦ СТАН ВИКОНАННЯ

ОМС розпочали реформування своїх мереж ЗЗСО ще до початку повномасштабної війни. На кінець лютого 2022 року частині громад вдалося оптимізувати малокомплектні заклади, організувати підвезення учнів та понизити ступінь тих навчальних закладів, які не претендують на статус профільного ліцею.

Однак, зважаючи на освітні втрати (прогалини в знаннях учнів) під час війни та руйнування навчальних закладів, частина ОМС відмовилася від своїх попередніх планів оптимізації мереж. Вони зосереджуються на тому, щоб зберегти чинну мережу закладів, при цьому понижуючи їхній ступінь та переводячи на окремі юридичні особи.

### ⚠ ПЕРЕШКОДИ ДО ВТІЛЕННЯ

Питання оптимізації мереж закладів освіти політизується – батьки виступають категорично проти того, щоб у їхньому селі або районі міста закривали чи понижували ступінь навчального закладу. ОМС вимушені прислухатися до думки громади, а тому відкладають вирішення питань. При цьому громади вимушені витратити додаткові кошти на функціонування малокомплектних або тих ЗЗСО, які не відповідають вимогам чинного законодавства.

Ще одна гостра проблема – забезпечення навчальними матеріалами й технікою. Через скорочення державного фінансування закуповувати все необхідне повинні громади, які змушені шукати додаткові кошти. Те саме стосується організації підвезення учнів до навчальних закладів. В ОМС немає достатньої кількості шкільних автобусів, аби налагодити підвезення у необхідних масштабах. Це теж сповільнює процес оптимізації мереж навчальних закладів.



## Реформа у сфері комунальних послуг

### ✦ СТАН ВИКОНАННЯ

Ситуація з реформуванням сфери комунальних послуг залишається складною. З одного боку, громадам необхідно підвищувати тарифи, оскільки вони не є ринковими й не покривають витрат на обслуговування систем комунікацій. З іншого боку, оплата тарифів досить жорстко нормована законодавством, а зростання оплати викликає негативну реакцію у населення.

У такій ситуації місцеве самоврядування вимушене дотувати комунальні підприємства з місцевого бюджету. Однак виділених ресурсів вистачає лише на те, щоб закривати першочергові потреби. Про вдосконалення чи ремонт наявних систем постачання не йдеться, оскільки на це не вистачає коштів.

### ⚠ ПЕРЕШКОДИ ДО ВИКОНАННЯ

Основною перешкодою є низька спроможність населення до оплати. Місцеві управлінці скаржаться, що населення погано сплачує за послуги за наявними тарифами. Рівень оплати може ще більше знизитися, коли тарифи підвищать. Через кризову ситуацію в державі населення не може отримувати всі бажані послуги за економічно обґрунтованими тарифами. Місцеві управлінці це розуміють, тому спрямовують частину коштів із бюджетів на закриття потреб населення.

## Як ОМС підвищують **якість послуг** для мешканців навіть під час війни

2



Для того, щоб охопити різні сфери, ми виокремили 4 напрями послуг, які забезпечують саме ОМС – **комунальні, освітні, медичні та соціальні**. Далі детальніше ознайомимося, з якими саме проблемами й викликами сьогодні стикаються громади під час забезпечення громадян цими послугами.



### Комунальні послуги

Частина респондентів зазначала, що зараз проблем із забезпеченням комунальними послугами немає. Громади, які були деокуповані або постраждали від бойових дій, навіть у критичні моменти намагалися безперервно надавати комунальні послуги й забезпечувати роботу КП. ОМС також допомагало те, що вони частково забезпечили генераторами свої об'єкти критичної інфраструктури.

Ключова проблема у сфері комунальних послуг – нестача фінансування. КП є дотаційними й потребують додаткового фінансування з місцевих бюджетів. Однією із причин проблеми є те, що жителі громад

невчасно і не повністю оплачують комунальні послуги. Через це громади ще й не мають коштів для ремонту комунікаційних систем та заміни застарілого обладнання.

В деяких селищних та сільських громадах немає централізованих систем водопостачання, з чим не стикаються міські громади. Крім того, КП не вистачає працівників. Це пов'язано з тим, що значну частину чоловічого персоналу КП мобілізували. Через зростання кількості жителів за рахунок ВПО виникли потреби покривати послугами більшу кількість населення, ніж це було до повномасштабної війни.



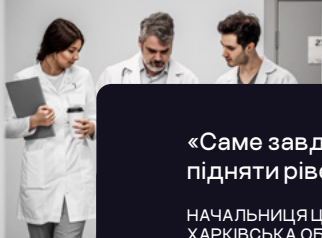
### Медичні послуги

У частині громад проблем із роботою закладів охорони здоров'я немає. ОМС продовжують вкладатися у розвиток власних медичних закладів – проводять ремонти, закуповують техніку та нове обладнання, працюють над розширенням пакетів послуг, створенням реабілітаційних центрів. Ті громади, які не мають на своїй території лікарень та центрів первинної медико-санітарної допомоги (ЦПМСД), укладають меморандуми із сусідніми громадами про надання медичних послуг.

Деокуповані та громади, які постраждали від бойових дій, поступово відновлюють заклади пошкоджені охорони здоров'я. Різні профільні організації допомагають надавати медичні послуги, створюючи мобільні бригади лікарів. Такі групи виїжджають у віддалені населені пункти громад і надають низку медичних послуг на місцях.

Один із основних викликів – кадрове питання. Через міграцію, пов'язану з війною та мобілізацією працівників, громадам не вистачає спеціалістів (лікарів, водіїв). Частина громад вирішує це питання, працевлаштовуючи фахівців з числа ВПО.

Неоднозначною залишається ситуація щодо функціонування ФАПів. У той час, як респонденти з тилкових громад вказують на те, що проводять ремонти та оновлюють обладнання, то сільські, а особливо ті громади, які постраждали від бойових дій або були деокуповані, змушені закривати ФАПи в селах. Причинами таких рішень є нестача кадрів та мала кількість населення.



«Саме завдяки реформі місцевого самоврядування нам вдалося підняти рівень медицини у нашій громаді на нечуваний рівень».

НАЧАЛЬНИЦЯ ЦГМСД, СЕЛИЩНА ГРОМАДА, ЯКА ПОСТРАЖДАЛА ВІД БОЙОВИХ ДІЙ,  
ХАРКІВСЬКА ОБЛАСТЬ

”



## Освітні послуги

Громади шукають можливості для закупівлі або отримання нового обладнання, ремонтів у дитячих садочках та ЗЗСО, навчання вчителів та педагогів. Навіть в умовах обмежених ресурсів, місцеві управлінці намагаються продовжувати розвивати освітню сферу.

Найбільшою проблемою в організації освітнього процесу є облаштування укриттів у навчальних закладах. Протягом останніх двох років громади активно вкладають кошти у створення бомбосховищ та укриттів у навчальних закладах, щоб мати змогу проводити повноцінне офлайн-навчання.

### 📌 ПРАКТИКА

**Створили нову посаду – спеціаліст з інновацій в освітньому середовищі, який збирає інформацію з різних платформ для освітян громади.**

ТИЛОВА СЕЛИЩНА ГРОМАДА, ХАРКІВСЬКА ОБЛАСТЬ

Частині ОМС вдалося повністю закрити цю потребу, й тамтешні діти навчаються повністю офлайн. Ті ж ОМС, які не можуть забезпечити всі ЗЗСО укриттями, вимушені проводити навчальний процес у змішаному або дистанційному форматі.

Окремим викликом для деокупованих та громад, які постраждали внаслідок бойових дій, є відновлення навчальних закладів. Через те, що відбудова ЗЗСО та дитячих садочків є дороговартісним та часозатратним процесом, громади вимушені шукати й залучати додаткові ресурси.

### 📌 ПРАКТИКА

**Будівництво класів в укритті й підвалах монолітних будинків, щоб забезпечити безперервність навчального процесу.**

ТИЛОВА СЕЛИЩНА ГРОМАДА, ДНІПРОПЕТРОВСЬКА ОБЛАСТЬ

«Говорити про якість освіти, коли немає стін, в яких це може відбуватися, трошки складно».

НАЧАЛЬНИЦЯ УПРАВЛІННЯ ОСВІТИ, ДЕОКУПОВАНА СЕЛИЩНА ГРОМАДА,  
КИЇВСЬКА ОБЛАСТЬ

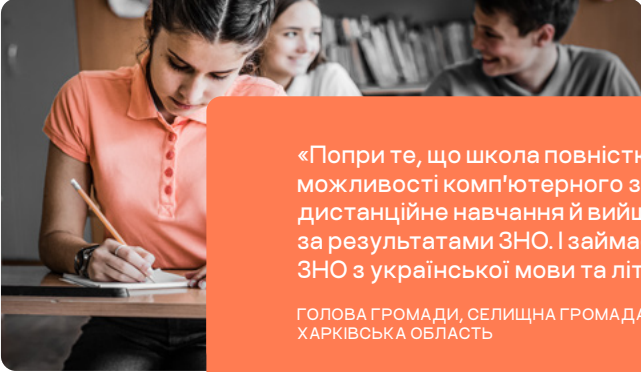
”



Однак бувають і унікальні історії функціонування зруйнованих закладів у дистанційному форматі.



**Сфера освіти також стикається з нестачею кадрів.** Це пов'язано як з міграцією населення, так і з низькою заробітною платою – навантаження на вчителів неспівмірне з оплатою праці. Через це молоді спеціалісти неохоче йдуть працювати у ЗЗСО.



«Попри те, що школа повністю зруйнована й втратила всі можливості комп'ютерного забезпечення, вона достойно провела дистанційне навчання й вийшла на показник третьої школи в області за результатами ЗНО. І займає топ-200 шкіл України за результатами ЗНО з української мови та літератури».

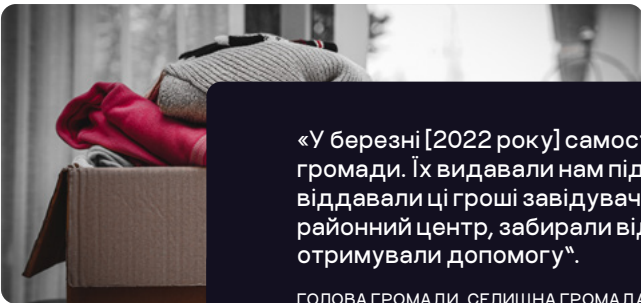


ГОЛОВА ГРОМАДИ, СЕЛИЩНА ГРОМАДА, ЯКА ПОСТРАЖДАЛА ВІД БОЙОВИХ ДІЙ,  
ХАРКІВСЬКА ОБЛАСТЬ

## Соціальні послуги

З початку повномасштабної війни зростає потреба в розширенні сфери соціальних послуг, адже збільшилося людей, які потребують допомоги від держави. ОМС реагують на цей запит і створюють програми підтримки військовослужбовців та їхніх сімей, ветеранів і ВПО. Формати допомоги бувають

абсолютно різні – від одноразових виплат до створення окремих хабів та прихистків, роботу яких фінансують з місцевих бюджетів. На початку повномасштабної війни ОМС брали на себе відповідальність у забезпеченні виплатами мешканців своїх громад.



«У березні [2022 року] самостійно завозили гроші на територію громади. Їх видавали нам під чесне слово, під підписи. Ми віддавали ці гроші завідувачам відділень пошт. Потім їздили в районний центр, забирали відомості, й за цими відомостями люди отримували допомогу».



ГОЛОВА ГРОМАДИ, СЕЛИЩНА ГРОМАДА, ЯКА ПОСТРАЖДАЛА ВІД БОЙОВИХ ДІЙ, ХАРКІВСЬКА  
ОБЛАСТЬ

Щоб організовано видавати гуманітарну допомогу, місцеві ради створюють окремі координаційні центри, до яких люди можуть звертатися та отримати необхідне.

Одним із основних напрямків роботи зараз є спрощення видачі документів і збільшення кількості послуг у ЦНАП. ОМС активно працюють над тим, щоб всі адміністративні послуги жителі змогли отримати у громаді. Для цього місцеві управлінці грантові кошти закуповують необхідну техніку, ремонтують і переобладнують приміщення під потреби ЦНАП.



Одним із головних компонентів ефективного врядування є залучення громадян до процесів розроблення та ухвалення рішень. Перерозподіл ресурсів і надання послуг у громаді має підкріплюватися публічним висвітленням цих процесів.

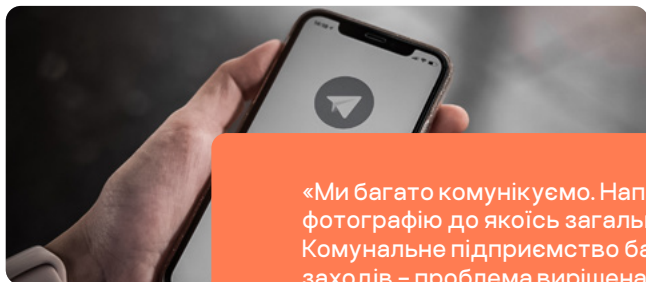
Після повномасштабного вторгнення залучення жителів до вирішення нагальних проблем на місцях показало свою ефективність. А те, наскільки швидко ОМС може почути та відреагувати на потреби громадян, впливає на їхні очікування від влади.

Під час криз громадяни чекають прозорості та результативності в роботі управлінців. З боку керівництва громад це потребує додаткових зусиль, витримки й підготовки. Попри численні перешкоди, місцеві органи влади досліджуваних громад вдавалися до широкого спектру інструментів залучення.

### Інформування

Найпростіший рівень залучення громадян до процесів управління громадою – це інформування. Влада має забезпечувати доступ до публічної інформації шляхом систематичного й оперативного оприлюднення даних через різного роду носії та майданчики: від друкованих джерел та інформаційних стендів до офіційних веб-сайтів у мережі Інтернет<sup>5</sup>.

У всіх 12 досліджуваних громадах працюють над інформуванням громадян. Найчастіше вони це роблять через **сайт та соціальні мережі**. На сайті, як на більш офіційному майданчику, ОМС постфактум публікують детальну інформацію про доходи й видатки. Деякі ОМС окремо оприлюднюють дані про виконання міських цільових програм. На сайтах публікують офіційну інформацію про надання гуманітарної та психологічної допомоги, а також вакансії, наприклад, помічника для ветерана в громаді.



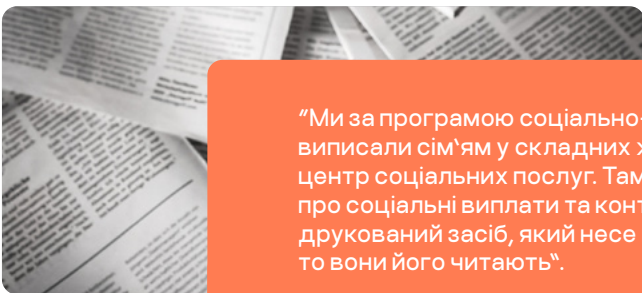
«Ми багато комунікуємо. Наприклад, у нас є проблема. Надсилаєте фотографію до якоїсь загальної Інтернет-спільноти, до чату. Комунальне підприємство бачить, що це їхня проблема, і вживає заходів – проблема вирішена».

”

НАЧАЛЬНИЦЯ ВІДДІЛУ З ПИТАНЬ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА,  
ТИЛОВА СЕЛИЩНА ГРОМАДА, ДНІПРОПЕТРОВСЬКА ОБЛАСТЬ

Місцеві ради використовують **соціальні мережі й месенджери** (Viber, Telegram, Facebook, WhatsApp, а деякі навіть Tiktok та Instagram) для оперативного інформування, наприклад оголошення про обмеження водопостачання чи пояснення про важливість сплати податків. Голова громади на Дніпропетровщині записує короткі відеозвернення, щоб поширювати оперативну інформацію, а в деокупованій громаді на Київщині начальниця фінансового управління на персональній сторінці у Facebook розповідає громадянам про бюджет. Широке охоплення мають групові чати та сторінки окремих сіл, старост і закладів освіти.

Загалом **групи, чати й канали** та їхні формати створюють під конкретну потребу. На початку повномасштабного вторгнення ОМС через соціальні мережі розповсюджували інформацію про евакуацію, згодом громади створили окремі чати для видачі гуманітарної допомоги за категоріями населення. У громадах, де є великий відсоток ВПО, такі групи та канали створювалися для вимушених переселенців, щоб збирати інформацію про їхні потреби. На Дніпропетровщині проектно-інвестиційний відділ міської ради намагається залучити активне населення до пошуків донорської допомоги, тому створив чат для публікації грантових можливостей.



“Ми за програмою соціально-економічного розвитку безкоштовно виписали сім'ям у складних життєвих обставинах газети через центр соціальних послуг. Там обов'язково повторюється інформація про соціальні виплати та контакти служб. І коли в будинку це єдиний друкований засіб, який несе не рекламу, а важливу інформацію, то вони його читають”.

ГОЛОВА ГРОМАДИ, ТИЛОВА СЕЛИЩНА ГРОМАДА, ХАРКІВСЬКА ОБЛАСТЬ

**Друковані матеріали та фізичні оголошення** також залишаються ефективним засобом інформування для людей старшого віку й тих, хто не в змозі шукати потрібну інформацію. Таким чином можуть розповсюджуватися матеріали про бюджет громади, оголошення про видачу гуманітарної допомоги та місцеві важливі події.

**Інформування наживо** добре працює в невеликих населених пунктах громад. Після початку повномасштабного вторгнення живе спілкування через соціальні

служби, голів ОСББ, старост було найбільш ефективним через проблеми зі зв'язком.

Важливо, щоб інформування було не спорадичним, а систематичним явищем. У деокупованій громаді на Київщині створили окремий відділ комунікації з громадянами. Кожне КП і КЗ має відповідальну особу, яка надає інформацію до цього медіацентру. В іншій деокупованій громаді цієї ж області є сектор інформаційних технологій при селищній раді, який відповідає за сторінки ОМС у соціальних мережах.

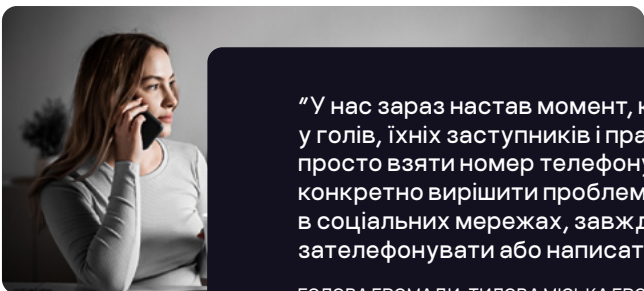
## ПРАКТИКА

Представники ОМС деокупованих громад періодично проводять об'їзд населених пунктів, щоб поспілкуватися з власниками постраждалого житла, або ж відвідують батьківські збори в закладах освіти. У випадку повітряної тривоги зустрічі переносяться в онлайн.

## Консультування

Наступним важливим етапом залучення є консультування. Воно передбачає можливість кожного громадянина, установи та організації висловити пропозиції та коментарі стосовно проблемних питань, проектів і політик,

винесених на обговорення, щоб органи виконавчої влади могли їх врахувати<sup>6</sup>. В громадах можна розділити його за такими категоріями: **індивідуальне та групове, формальне та неформальне.**



“У нас зараз настав момент, коли особливо в невеличких громадах у голів, їхніх заступників і працівників апарату можна напряму просто взяти номер телефону й написати. Ті люди, які хочуть конкретно вирішити проблему, а не просто нагнати обстановку в соціальних мережах, завжди мають можливість напряму зателефонувати або написати у месенджері”.

ГОЛОВА ГРОМАДИ, ТИЛОВА МІСЬКА ГРОМАДА, ДНІПРОПЕТРОВСЬКА ОБЛАСТЬ



### Неформальні індивідуальні консультації

часто є дзвінками жителів на приватні мобільні телефони працівників ради. За словами начальниці відділу з питань житлово-комунального господарства однієї з громад на Дніпропетровщині, приблизно 70% жителів мають номер телефону голови чи когось із його заступників. Голова громади на Харківщині вказав на те, що жителі можуть зловживати цим і дзвонити йому особисто у вечірній час для з'ясування комунальних питань, тому він перенаправляє їх на сторінки комунальних підприємств у соціальних мережах.

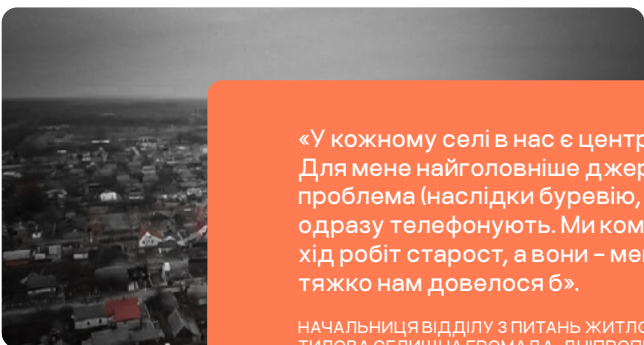
### Формальні індивідуальні консультації

відбуваються через офіційні запити жителів до ОМС чи депутатів. Зазвичай загальний відділ приймає їх і далі перенаправляє на конкретний. Начальниця соціально-гуманітарного управління тилової громади в Київській області зазначає, що деякі люди додатково звертаються на гарячу лінію, очікуючи пришвидшення відповіді, бо не розуміють порядку офіційної відповіді від місцевої влади. Також ОМС ведуть персональну комунікацію з людьми старшого віку, якщо їм потрібно отримати гуманітарну допомогу чи зареєструватися в програмі «Відновлення».

### Групові консультації переважно

відбуваються формально. Це можуть бути згадані раніше об'їзди населених пунктів громади або прийоми громадян головою громади та його заступниками у визначені для цього дні. Люди приходять не тільки з індивідуальними, але й з колективними зверненнями. На Чернігівщині в громаді, що постраждала від бойових дій, голови ОСББ та керуючі компанії комунікують через окремого спеціаліста з відділу ЖКГ. У цій же громаді періодично відбуваються зустрічі містобудівної ради, на які приходять депутати, представники ГО та бізнесу, що забезпечує ефективну дискусію.

Цікавим є приклад адаптації форматів залучення жителів однієї з селищних громад на Київщині. Одразу після деокупації там створили будинкові комітети, які надавали інформацію про проблеми та прості статистичні дані про людей, які потребували допомоги. Паралельно відбувалося інформування жителів через старостати та сайт громади. Згодом запропонували проводити щомісячні збори з мешканцями, де вони могли ставити всі запитання щодо напрямків діяльності. У 2023 році замість зборів ОМС приділив більше уваги прийому громадян заступниками й селищною головою. До ВПО представники ради навідуються в модульні містечка. Також заступники раз на місяць об'їжджають кожен старостат.



«У кожному селі в нас є центр взаємодії – це наш старостат. Для мене найголовніше джерело інформації – це староста. Як є проблема (наслідки буревію, затоплення через дощі тощо), вони одразу телефонують. Ми комунікуємо з ДТЕК, повідомляємо про хід робіт старост, а вони – мешканців своїх сіл. Якби не старости, то тяжко нам довелося б».

НАЧАЛЬНИЦЯ ВІДДІЛУ З ПИТАНЬ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА,  
ТИЛОВА СЕЛИЩНА ГРОМАДА, ДНІПРОПЕТРОВСЬКА ОБЛАСТЬ





## 📌 ПРАКТИКА

Більшість представників громад, із якими ми спілкувалися, вказували на високу ефективність старостатів у питаннях інформування та консультації населення. У деокупованих громадах вони надають послуги, в тому числі з оформлення документів. Багато запитів старости закривають одразу на місцях і потім передають у пенсійний фонд, управління соцзахисту чи ЦНАП.



## Спільне ухвалення та впровадження рішень

Співпраця з громадянами під час підготовки нових політик, стратегічних документів і втілення рішень є вищим рівнем залучення громадян. Прикладом слугує бюджет участі, процедуру якого громади формували індивідуально на місцевому рівні<sup>7</sup>. Цей інструмент залучення допомагав жителям краще зрозуміти, як формується бюджет. Після 2022 року громади, які ми досліджували, припинили проводити курси проєктів через загальне скорочення фінансування та перенаправлення коштів на нагальні потреби.

Міська громада на Чернігівщині практикувала співфінансування проєктів у сфері благоустрою, що стимулювало співпрацю з владою, проте від початку повномасштабного вторгнення спільно з жителями втілили тільки один проєкт. Наразі міська рада припинила залучати громадськість до процесу формування бюджету, бо неможливо збалансувати погляди розпорядників коштів і широкого загалу.

«Треба працювати з ВПО. Ми розуміємо, що окуповані території певний час будуть розмінувати. Деякі люди вже говорять про те, що вони туди не повернуться, а будуть жити тут. Ми повинні зробити все для того, щоб їм було тут комфортно, щоб було де жити, працювати, щоб вони відчували себе мешканцями громади».

ЗАСТУПНИК СЕЛИЩНОГО ГОЛОВИ, ТИЛОВА СЕЛИЩНА ГРОМАДА, ДНІПРОПЕТРОВСЬКА ОБЛАСТЬ

”



## 📌 ПРАКТИКА

Наразі спільне ухвалення та реалізацію рішень практикує меншість громад. Три громади (одна на Сумщині та дві на Дніпропетровщині), що прийняли багато вимушених переселенців, започаткували ради ВПО при ОМС. Інтеграція ВПО є пріоритетом для місцевих рад, бо ті реєструють нові ФОПи й релокують свій бізнес.

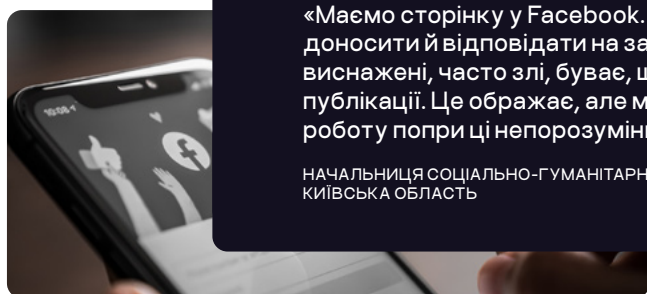


## Виклики залучення громадян

«Маємо сторінку у Facebook. Намагаємося там інформацію доносити й відповідати на запитання. На жаль, через війну люди виснажені, часто злі, буває, що неадекватно реагують на наші публікації. Це ображає, але ми намагаємось виконувати свою роботу попри ці непорозуміння».

НАЧАЛЬНИЦЯ СОЦІАЛЬНО-ГУМАНІТАРНОГО УПРАВЛІННЯ, ТИЛОВА МІСЬКА ГРОМАДА, КИЇВСЬКА ОБЛАСТЬ

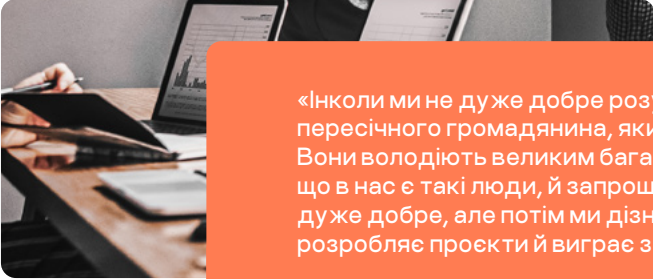
”



Багато представників громад розповідали, що відчувають напруження під час комунікації з громадянами: люди перебувають у стані стресу та **необґрунтовано критикують ОМС**. Перший заступник голови громади в Дніпропетровській області розповів, що жителі обурюються невиконанням певних обов'язків, хоча **плутають повноваження місцевої і державної влад**. Зазвичай у місцевих радах немає кадрових ресурсів для створення окремих комунікаційних відділів,

а часу в керівників відділів чи заступників голів для взаємодії з жителями обмалю.

Надзвичайно важливим є безпековий аспект: у одних деокупованих громадах люди обережно ставляться до опитувань, анкетувань, збору інформації, тоді як в інших вимагають оприлюднення більшої кількості даних. Громади, які розташовані ближче до білорусі та росії, утримуються від публікацій актуальної інформації про відновлення й роботу навчальних закладів у соцмережах.



«Інколи ми не дуже добре розуміємо кваліфікаційний рівень пересічного громадянина, який проживає на території громади. Вони володіють великим багажем знань. Ми часто не знаємо, що в нас є такі люди, й запрошуємо іноземних експертів. Це все дуже добре, але потім ми дізнаємось, що в нас живе дівчина, яка розробляє проекти й виграє з ними гранти».

”

НАЧАЛЬНИЦЯ ВІДДІЛУ З ПИТАНЬ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА,  
ТИЛОВА СЕЛИЩНА ГРОМАДА, ДНІПРОПЕТРОВСЬКА ОБЛАСТЬ

Базуючись на відповідях наших респондентів, найбільш ефективними практиками залучення для відстежування проблемних питань є письмові чи електронні звернення громадян, а також соціальні мережі.

Також більшість ОМС тримають постійний контакт із жителями через об'їзди населених пунктів і старостати, які передають запити й надають певний набір послуг на місцях.

## Місцеві бюджети: скоротити не можна залишити

4

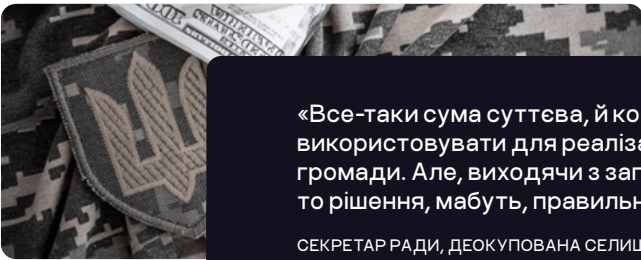
Сфера фінансування надважлива для функціонування громад як автономних адміністративно-територіальних одиниць. Маючи достатньо власних ресурсів, ОМС мають набагато більше самостійності, оскільки можуть розпоряджатися своїми коштами без зовнішнього втручання.

**Від початку повномасштабної війни фінансова спроможність громад сильно постраждала.** По-перше, податкові надходження в місцеві бюджети значно скоротилися, оскільки частина підприємців припинила свою діяльність. Для громад, які опинилися у зоні бойових дій або під окупацією, ситуація є ще складнішою, оскільки невідомо, коли зруйновані підприємства зможуть відновити роботу. Крім того, аграрії, котрі могли працювати у віддалених від районів бойових дій громадах, були вимушені шукати нові шляхи збуту зерна. Це позначилося на дохідній частині бюджету громад, в яких розташовані та працюють сільськогосподарські підприємства.

По-друге, вплинув дозвіл власникам та користувачам земельних ділянок не сплачувати земельний податок та/або орендну плату на територіях активних бойових дій або тимчасово окупованих російською федерацією. Такі зміни стали

чинними 11 квітня 2023 року<sup>8</sup>. Усі громади, які потрапили до переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих російською федерацією, втратили надходження, які раніше отримували у вигляді податку на землю або екологічного податку<sup>9</sup>.

Третім і чи не найбільшим ударом по фінансовій спроможності громад стало рішення про передачу "військового" ПДФО з місцевих бюджетів у державний. Згідно зі змінами до Бюджетного кодексу від 8 листопада 2023 року, з 1 жовтня 2023 року ПДФО із доходів військовослужбовців, поліцейських, осіб рядового та начальницького складу має сплачуватися напряму до спеціального фонду державного бюджету<sup>10</sup>. Така зміна не зачепила ті ОМС, які не мали на своїй території військових частин, частин поліції або ДСНС. Однак для інших такі втрати стали суттєвими. При цьому місцеві управлінці усвідомлюють важливість такого рішення під час війни.



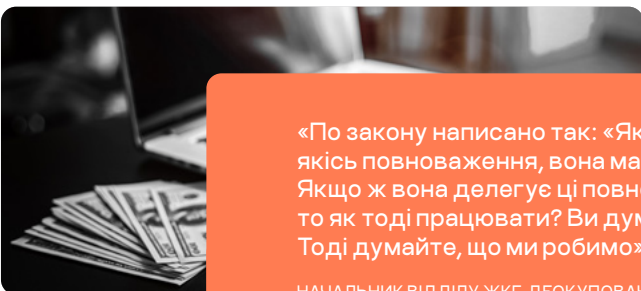
«Все-таки сума суттєва, й кошти можна було б використовувати для реалізації тих програм, які є на території громади. Але, виходячи з загальнодержавницьких позицій, то рішення, мабуть, правильне».

СЕКРЕТАР РАДИ, ДЕОКУПОВАНА СЕЛИЩНА ГРОМАДА, КИЇВСЬКА ОБЛАСТЬ

”

Надходження від "військового" ПДФО частково збалансовувало місцеві бюджети після втрати основних платників податків, наприклад, державних установ та бізнесу. На 2024 рік частина громад прогнозувала скорочення дохідної частини на 30-40% порівняно з попереднім або 2021 роком. Частина ОМС також очікує, що бюджет буде дефіцитним майже на один квартал.

У сфері охорони здоров'я ОМС стало набагато важче закуповувати нове медичне обладнання, вкладати в розвиток наявної мережі закладів охорони здоров'я. Задля економії частково вони мусили скоротити медичний персонал. Управлінці медичної сфери ОМС прогнозують, що загалом погіршиться якість надаваних послуг.



«По закону написано так: «Якщо державна влада делегує якісь повноваження, вона має дати під них фінансування. Якщо ж вона делегує ці повноваження і не дає фінансування, то як тоді працювати? Ви думаєте, що нам платите? Тоді думайте, що ми робимо».

НАЧАЛЬНИК ВІДДІЛУ ЖКГ, ДЕОКУПОВАНА МІСЬКА ГРОМАДА, СУМСЬКА ОБЛАСТЬ

”

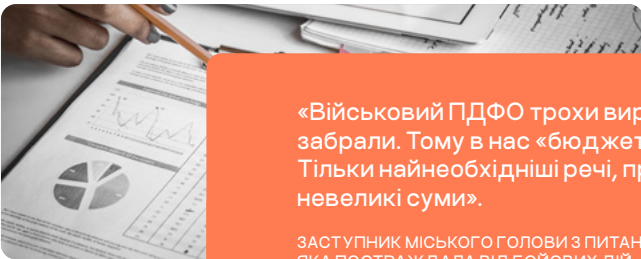
Для тих громад, які були деокуповані чи постраждали від бойових дій, ще складнішим став **процес відновлення**. В умовах нестачі фінансування ОМС можуть розраховувати лише на підтримку зовнішніх партнерів, тому що державні програми з відновлення комунального майна ще не запрацювали.

Не менш очевидно, що **розвиватися за умов нестачі фінансування буде неможливо**. Найбільше постраждала сфера благоустрою та капітального будівництва. Ще на початку вторгнення ОМС спрямували кошти з цих напрямів на потреби армії. Тепер вони не матимуть ресурсів на будівництво нових об'єктів та покращення інфраструктури своїх населених пунктів. Це стосується й розроблення стратегічних документів – об'ємний, фінансово затратний, але необхідний процес доведеться відкласти на майбутнє.

Значно скоротилися спроможності ОМС надавати підтримку Силам оборони. Якщо раніше громади могли переоплатити свої видатки й "повернути" армії "військовий" ПДФО як допомогу, то зараз у них немає такої можливості. ОМС не відмовилися від допомоги армії навіть після скорочення фінансування, але обсяг цієї допомоги значно скоротиться.

#### **У таких умовах невизначеності ОМС планували свій бюджет на 2024 рік.**

Ключовими факторами були ощадливість та мінімальність. Місцеві управлінці закладали витрати лише на захищені статті бюджету, соціальні програми підтримки та допомогу армії. При цьому частина ОМС планувала видатки не в розрізі всього року, а періодами на 3 місяці – щоб ухвалювати швидкі й необхідні зміни залежно від ситуації.



«Військовий ПДФО трохи вирівнював ситуацію, але зараз його забрали. Тому в нас «бюджет виживання», так можна сказати. Тільки найнеобхідніші речі, причому виділяти на них зможемо невеликі суми».

”

ЗАСТУПНИК МІСЬКОГО ГОЛОВИ З ПИТАНЬ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ, МІСЬКА ГРОМАДА, ЯКА ПОСТРАЖДАЛА ВІД БОЙОВИХ ДІЙ, СУМСЬКА ОБЛАСТЬ

## ОМС і центральна влада: виклики вертикальної взаємодії

4



У межах цього дослідження нас найбільше цікавили формати взаємодії між ОМС та центральними органами влади.

Як зазначила більшість респондентів, найпоширенішими форматами взаємодії ОМС на центральному рівні стали платформа Конгресу місцевих та регіональних влад при Президенті України, листи-звернення до ЦОВВ, їхні профільні брифінги й особиста комунікація з боку голів громад. Найчастіше ця взаємодія стосувалася державної програми "єВідновлення", безпеки та захисту населення і виконання державних політик.

Не менш важливо й те, що саме **Офіс Президента України став ключовою державною інституцією**, з якою формально та неформально взаємодіяли ОМС – через РВА та/або ОВА. Зі слів представників місцевого самоврядування, ця вертикаль влади зберігається донині у більшості сфер. Взаємодія з ЦОВВ відбувається здебільшого за ініціативою самих громад, коли вони потребують роз'яснень щодо змін у державній політиці (найчастіше – охорона здоров'я та освіта) або допомоги у розв'язанні проблем з державними програмами.

Наприклад, дуже виразною для деокупованих громад стала проблема з урядовою програмою забезпечення населення дровами, щодо якої не було якісної взаємодії<sup>11</sup>. Люди отримували тверде паливо з великими затримками в черзі, урядова комунікація щодо програми була незрозумілою для жителів громад, а місцева влада не мала можливості виправити ситуацію на місцях.

Так, зі слів респондентів, **комунікація з ЦОВВ здебільшого є неефективною**, оскільки відповідей від міністерств доводиться чекати по кілька тижнів, а позиції місцевого самоврядування дуже часто зовсім не враховують. До прикладу, завідувачка сектору однієї з тилових громад Дніпропетровської області зазначала про ускладнений процес контракування медичних послуг з Національною службою здоров'я України (НСЗУ) – затягування з підписанням договорів, їх повернення, внесення змін у кодування без своєчасного повідомлення про це тощо. У цьому випадку взаємодія та комунікація громади з НСЗУ майже відсутні.

Натомість начальник відділу містобудування та архітектури однієї з деокупованих громад Київської області відзначив ефективну роботу Державного агентства відновлення та розвитку інфраструктури України. Його представник веде щоденну комунікацію, збирає всі вихідні дані з громади і своєчасно та безпосередньо взаємодіє з проєктантами. Тобто на успішність взаємодії суттєво впливає сама комунікація та включеність обох сторін.

**Централізація влади в умовах повномасштабної війни значно посилила позиції обласних та районних державних адміністрацій та їхню роль у вертикалі державної влади**<sup>12</sup>. Вплинуло на це й те, що ОВА та РВА є одночасно виконавчими органами відповідних обласних та районних рад і державною виконавчою владою в областях та районах, яка фактично підпорядковується Президенту України<sup>13</sup>.

Взаємодія та комунікація територіальних громад з ОВА та РВА є набагато тіснішою, ніж із центральним рівнем. Це зазначають представники всіх громад цього дослідження. Фактично ця комунікація є постійною і найчастіше стосується відновлення, надання гуманітарної допомоги, додаткового фінансування, навчання та збору даних. Особливо сильною ця взаємодія була у перші місяці вторгнення, коли виклики були найбільш критичними й потрібно було швидко організувати для людей роботу органів влади на всіх рівнях.

Представники тилових громад вказували на те, що взаємодія з обласною та районною владою майже не змінилася після вторгнення, представники деокупованих та постраждалих від бойових дій громад – що змінилася докорінно. Це, звичайно, пов'язано з безпосередніми викликами війни в цих громадах та необхідністю координації роботи військовою адміністрацією з її відповідними повноваженнями та ресурсом (здебільшого на рівні області).

Важливою темою, яку респонденти висвітлювали у всіх типах громад цього дослідження, стала **доцільність існування одночасно й обласної, і районної влади**. Загалом позиція ОМС така, що ці рівні влади є надзвичайно важливими зараз щонайменше для узгодження спільної роботи, проте незрозуміло, чи потрібні обидва після перемоги. Тобто навіть зараз у більшості громад не розуміють, навіщо потрібна районна влада (а подекуди – й обласна), та які реальні функції вона має виконувати.

«РВА – це як ретранслятор ідентичних завдань від ОВА. Тобто те, що ми отримуємо по завданнях безпосередньо з області, дає район, але із скороченим терміном виконання, бо вони мають це ще обробити і так само надіслати на область. Для чого це дублювання? І так у всьому».

НАЧАЛЬНИЦЯ ВІДДІЛУ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ТА ІНВЕСТИЦІЙ, ТИЛОВА СЕЛИЩНА ГРОМАДА, ДНІПРОПЕТРОВСЬКА ОБЛАСТЬ

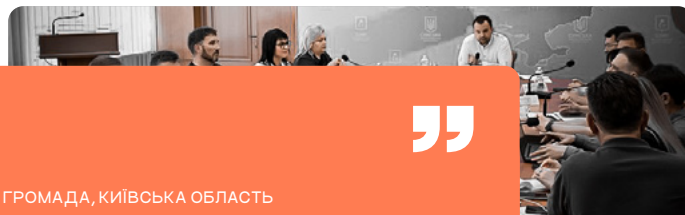


У контексті взаємодії між органами влади ОМС часто згадували й те, що районна влада фактично не має необхідного ресурсу та повноважень, а також кадрів, які могли б проконсультувати чи допомогти. Звичайно, такі питання потребують окремих досліджень із набагато більшою вибіркою та експертними обговореннями, проте дуже показовим є те, що на місцевому рівні з'являється такий запит. Це обов'язково слід врахувати та враховувати в рамках потенційного продовження реформи децентралізації та організації процесу відновлення у громадах.

Не менш чутливим питанням, яке мають громади на порядку денному, є певне ослаблення суб'єктності та автономії ОМС упродовж повномасштабної війни. Якщо ця суб'єктність була максимальною на початку вторгнення, то нині вона поступово знижується. Йдеться про те, що зараз є все більше формальних та неформальних важелів впливу з боку центру на ОМС, комунікація відбувається здебільшого за принципом "зверху вниз", а фінансового ресурсу стало менше (особливо після того, як із доходів місцевих бюджетів забрали так званий "військовий" ПДФО).

«Жодного питання без участі ОВА або Міносвіти ми сьогодні не вирішуємо».

НАЧАЛЬНИЦЯ УПРАВЛІННЯ ОСВІТИ, ДЕОКУПОВАНА СЕЛИЩНА ГРОМАДА, КІЇВСЬКА ОБЛАСТЬ



Для ОМС дуже важливо консолідовано доносити свої позиції до центральної влади і принаймні отримувати на них зворотний зв'язок. Найкращий варіант – щоб ці позиції були враховані під час вироблення державних політик. Це стосується буквально всіх сфер, а особливо – процесу відновлення та забезпечення захисту населення в громадах.

Тому для самих ЦОБВ і ВА набагато ефективніше мати і брати до уваги ці позиції, оскільки саме на рівні громад та для їхніх мешканців ОМС будуть впроваджувати розроблені державні політики та програми. І якщо вони будуть безсенсові або відірвані від реалій – від цього програють усі.

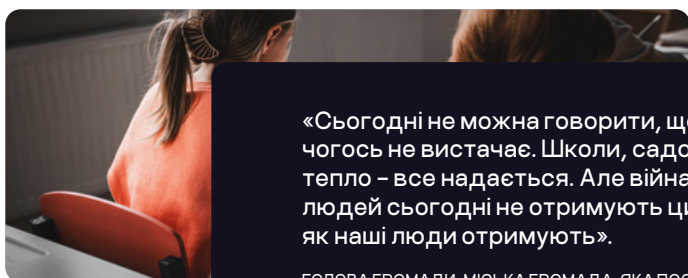
Попри повномасштабну війну, ОМС не припинили реалізацію державних реформ у сферах охорони здоров'я, загальної середньої освіти, комунальних послуг та управління побутовими відходами.

Незважаючи на труднощі, громади продовжують надавати всі послуги й шукають додаткові можливості для розвитку своїх ЗЗСО, лікарень, ФАПів і ЦНАПів. Найбільшою перешкодою для ОМС є обмежене фінансування через введення податкових пільг або спрямування податків до державного бюджету. Але ОМС приймають ці умови, адже розуміють всю складність нинішньої ситуації в державі.

Крім того, за останні роки громади зрозуміли важливість залучення мешканців до процесів ухвалення рішень. Дефіциту в засобах залучення й модерації ми не спостерігали. ОМС набувають досвіду та працюють з новими інструментами. Вони вчаться співпрацювати з ГО та активістами, бо ті охоче погоджуються на комунікацію з жителями. Інформування до та під час розроблення якихось рішень є найбільш легким і популярним способом залучення громадян.

«Сьогодні не можна говорити, що нам усього вистачає або чогось не вистачає. Школи, садочки працюють. Світло, газ, вода, тепло – все надається. Але війна. Треба розуміти, що мільйони людей сьогодні не отримують цих послуг навіть у тому обсязі, як наші люди отримують».

ГОЛОВА ГРОМАДИ, МІСЬКА ГРОМАДА, ЯКА ПОСТРАЖДАЛА ВІД БОЙОВИХ ДІЙ, СУМСЬКА ОБЛАСТЬ



# 03

## МАЙБУТНЄ В УМОВАХ НЕВИЗНАЧЕНОСТІ: ВІДНОВЛЕННЯ І СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ У ГРОМАДАХ

### Фізичне та соціальне Відновлення на рівні громад

1



Потреба у фізичному відновленні об'єктів житла та інфраструктури є у восьми громад із нашої вибірки. Вони були окуповані, перебували в безпосередній близькості до лінії зіткнення або постраждали від обстрілів російської армії. Ще в трьох громадах проживає велика частка ВПО. Там ОМС працюють над соціальною інтеграцією нових жителів.

Згідно з постановою Кабінету Міністрів України, територіальна громада належить до території відновлення за умови, що кількість ВПО складає понад 10% від загальної чисельності населення громади<sup>14</sup>. Лише одна громада з нашої вибірки (з Одеської області) не потребує відновлення: на її території не було руйнувань, а кількість ВПО складає менш як 4% від загальної кількості жителів.

У деокупованих та постраждалих від бойових дій громадах також проживає багато ВПО. До прикладу, більш як 2 тисячі людей переселилися в міську громаду на Сумщині та більш як 10 тисяч – у селищну громаду на Харківщині. У тилкових громадах Дніпропетровщини проживає від 1 до 3 тисяч ВПО, серед яких – велика частка представників вразливих соціальних груп (жінки з дітьми та люди старшого віку).

Громади, що постраждали від російської агресії, потребували й досі потребують відбудови багатоквартирних і приватних

будинків, комунальної власності (закладів освіти, охорони здоров'я, адміністративних будівель), відновлення доріг, по яких їздила важка військова техніка, та іншої інфраструктури. Попри великий потік допомоги від міжнародних донорів і громадських організацій, ОМС самостійно відновлюють найбільш нагальні об'єкти, які потрібні для проживання чи надання послуг жителям.

На Сумщині завдяки тому, що податки стабільно надходили до місцевого бюджету, деокупована міська громада змогла провести значну частину відновлювальних робіт самостійно. Наразі ОМС зміг відкрити нові відділення в лікарні та намагається докуповувати обладнання коштом свого бюджету та партнерів. Інша деокупована селищна громада на Чернігівщині облаштовує укриття коштом громади та міжнародних партнерів. Тилова міська громада на Дніпропетровщині власним коштом закупила модульні укриття та ремонтує старі сховища.



«У нас ще не відбудовані всі будинки. Людям кудись треба повертатися. У нас цих коштів в бюджеті нема, їх не вистачить, їх не буде. Тому надія сьогодні тільки на гранти, на міжнародні організації».

СЕКРЕТАРКА МІСЬКОЇ РАДИ, МІСЬКА ГРОМАДА, ЩО ПОСТРАЖДАЛА ВІД БОЙОВИХ ДІЙ,  
СУМСЬКА ОБЛАСТЬ

”

За словами секретаря міської громади на Чернігівщині, вони змогли на 90% відновити себе самостійно. Інша допомога надходила від ЗСУ та міст-побратимів. Громада намагається брати участь у всіх програмах відновлення (і в державних, і в міжнародних), проте обсяг допомоги, за їхніми словами, незначний.

**Проте більшість громад все ще потребує залучення коштів ззовні.** Часто участь у міжнародних програмах вимагає великої кількості підтверджуючих документів. Селищна громада на Харківщині змогла відбудувати всі руйнування, крім одного закладу освіти. Для цього вони взяли участь у конкурсі та виграли грант на розробку проектно-кошторисної документації.

Паралельно з фізичним відбувається соціальне відновлення. Деокупована селищна громада на Чернігівщині розробила соціальну програму для дітей військовослужбовців, тилова міська громада на Дніпропетровщині – програму інтеграції ВПО, а деокупована міська громада на Сумщині – програму підтримки поранених бійців.

У багатьох громадах, як у тилкових, так і в постраждалих від російської агресії, ОМС коштом місцевого бюджету підтримують сім'ї загиблих захисників та покривають житлово-комунальні послуги в місцях проживання ВПО.



## Органи державної влади та **Відновлення** громад: труднощі комунікації

2



Місцеві військові адміністрації та органи державної влади також допомагають громадам. Переважно це матеріальна й фінансова допомога. Більшість громад зазначає, що найбільше комунікація потреб у процесі відновлення велася саме з обласним рівнем влади.

Неодноразово ініціатива надходила безпосередньо звідти, а не від ОМС. Це пов'язано з тим, що різноманітні міжнародні програми підтримки виходять на зв'язок із державним рівнем влади, а вже вони потім направляють їх на області. Або міжнародні програми одразу контактують з ОВА.

З матеріальної допомоги ОВА надавали генератори в період відключень електроенергії, будівельні матеріали та різноманітну гуманітарну допомогу (частково від співпраці з БО). Наразі вони фінансують технічні огляди пошкоджених будинків, будівництво укриттів у закладах освіти, закуповують техніку для підвальних приміщень, щоб там можна було проводити навчання, та шкільні автобуси для підвезення учнів. Також ОВА практикують співфінансування ремонту укриттів, пошкоджених доріг і закладів охорони здоров'я.

За словами представників ОМС, більшість грантових місій по відбудові приходять в громади саме через департаменти ОВА. Вони виступають посередниками між організаціями та громадами. ОВА може допомогти з контактами й пошуком партнерств, тому що існує конкуренція між громадами за кошти, а авторитет обласних адміністрацій більший, ніж у громад. ОВА також проводять навчання та інформують про напрями співпраці з міжнародними донорами й підтримку у відбудові певних об'єктів коштом держави.

Усі громади, крім чотирьох тилкових в Дніпропетровській, Харківській та Одеській областях, які не мали фізичних руйнувань житла, позитивно відгукувалися про державну програму "єВідновлення". Вона закриває багато питань у відновленні приватних будинків і майна. Громади вказують на її оперативність – здебільшого немає великого розриву в часі від моменту подачі заяви до отримання коштів. Процедура, що робити з пошкодженням чи знищенням майном, зрозуміла. У разі виникнення неточностей процедура доопрацьовувалася після запитів від ОМС.

У тих громадах, де була велика частка пошкодженого майна, є люди, які відновлюють житло власним коштом і не підпадають під отримання компенсації. Вони чекають на розробку іншого механізму відшкодування. Також не до кінця пропрацьований механізм реалізації сертифікатів на житло: люди звертаються до банків, але в них немає процедури, як ці сертифікати переводити в кошти. З боку жителів виникає багато викликів для ОМС: неповністю оформлені документи на власність або пакет документів на отримання самої компенсації.

Крім «єВідновлення», держава реалізує проекти через фонд енергоефективності, програму «Прихисток» (для тих, хто прийняв у себе ВПО) тощо. Одна з деокупованих громад позитивно відгукувалася про

співпрацю із Державним агентством відновлення та розвитку інфраструктури. Куратори збирають вихідні дані та надають своїх проєктантів, а це спрощує процеси відновлення для ОМС.



«Пам'ятаю, перші акти обстеження пошкодженого майна ми робили, а потім виходить постанова, що те, що ми робили, вже не підходить – потрібен новий бланк цього акту обстеження. Тобто починаємо з нуля. Люди могли цього не розуміти. Багато що від нас не залежало».

”

ЗАСТУПНИК СІЛЬСЬКОГО ГОЛОВИ З ПИТАНЬ ДІЯЛЬНОСТІ ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ,  
ДЕОКУПОВАНА СІЛЬСЬКА ГРОМАДА, ЧЕРНІГІВСЬКА ОБЛАСТЬ

Через проведення спільних нарад, куди запрошують представників ОМС, держава поступово дослухається до ОМС із приводу поліпшення процесу відновлення, його потреб і вимог. Частина постраждалих громад підтримує принцип державних програм «побудувати краще, ніж було» (“build back better”). Проте деякі ОМС висловлюють занепокоєння, що місцева влада лише отримує завдання, як-от облаштувати укриття, але не бачить сприяння з боку держави. В обмеження до використання залишків бюджету не включили напрям відновлення, відповідно, ОМС не можуть спрямувати на нього кошти.

Громади мають запит на більшу відкритість з боку державних органів, але це потягне за собою більшу бюрократизацію, якої якраз хочуть уникнути ОМС через відсутність кадрів для роботи з великою кількістю процесів. На думку ОМС, міністерства мають погоджувати між собою стратегії та більше взаємодіяти. Це дасть громадам розуміння, як різноманітні політики (від освіти до охорони здоров'я) впровадити в контексті відновлення.

Позиція Центру спільних дій щодо повоєнної відбудови України

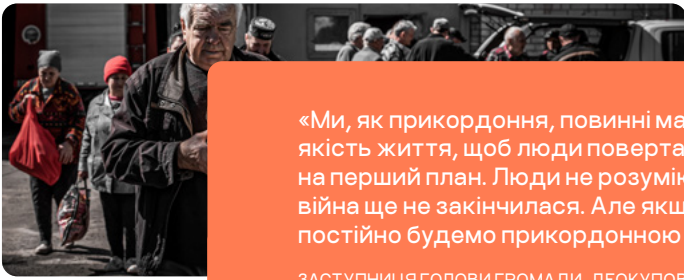
## Відновлення громад – процес із багатьма (не)відомими

3

Відновлення громад тягне за собою безліч викликів.

Головний із них, особливо для деокупованих громад, – це **повторне вторгнення та повернення бойових дій**. ОМС не впевнені, що зможуть впоратися своїми силами у випадку появи нових руйнувань і жертв. Щодо інших викликів – громади спроможні та готові їх вирішувати.

Другий найбільший виклик – **скорочення фінансування**. Передача “військового” ПДФО в держбюджет значно звузила можливості громад для відновлення й допомоги армії. Власні ресурси ОМС обмежені, щоб спрямовувати їх на розвиток соціальної сфери та благоустрою. Постраждала від бойових дій міська громада на Сумщині не встигла завершити до кінця 2023 року ремонт одного з будинків, а розробка комплексного просторового плану в деокупованій громаді на Київщині сповільнилася через відсутність коштів.



«Ми, як прикордоння, повинні мати свою стратегію – показати якість життя, щоб люди поверталися. Тому для ОМС це виходить на перший план. Люди не розуміють, чому ми про це говоримо, коли війна ще не закінчилася. Але якщо ми не робитимемо цього, то постійно будемо прикордонною територією».

”

ЗАСТУПНИЦЯ ГОЛОВИ ГРОМАДИ, ДЕОКУПОВАНА МІСЬКА ГРОМАДА, СУМСЬКА ОБЛАСТЬ

Наступний виклик – **неповернення жителів**. В одну з громад у Київській області після деокупації не повернулося 15% населення. За словами представників ОМС, багато сімей виїжджають із дітьми та не планують жити в Україні. Близькі до кордону з росією громади вказують на значне безробіття, тому що підприємства релокували. Часом найбільшими платниками податків можуть бути комунальні підприємства самої громади.

**Реабілітація та адаптація військових** є одним із пріоритетних напрямів для ОМС. Громади розуміють свою важливість у наданні психологічної допомоги військовим. Одна з постраждалих від бойових дій громад на Харківщині уклала з НСЗУ договір на отримання пакету психотерапевтичних послуг. Тилова селищна громада на Дніпропетровщині створила реабілітаційний центр для військових.

**Зменшення обсягів гуманітарної допомоги** та перенаправлення гуманітарних потоків у інше русло впливає на спроможність громад допомагати вразливим групам населення. Особливо це торкається тих, які прийняли багато ВПО. За словами керівниці ЦНАП міської громади на Дніпропетровщині, деякі благодійні фонди не можуть надавати допомогу надалі, тому що громада більше не вважається прифронтовою.

З боку держави ОМС очікують **змін до законодавства**. Деокупована громада на Київщині мала досвід підготовки проектно-кошторисної документації для капітального ремонту школи, проте тепер має змінювати її, бо школа підлягає реконструкції згідно з новими нормами. Також деякі громади вважають, що держава має

більше включатися в процес відновлення, а не перекладати відповідальність на місцеві ради. Це стосується забезпечення громадян укриттями чи відновленням локальної критичної інфраструктури.

На відновлення суттєво впливає **відсутність кадрів**. У невеликих деокупованих громадах не вистачає таких експертів, як проєктанти з вищими кваліфікаційними вимогами, які могли б вести процес відновлення об'єктів. У таких випадках ОМС залучає спеціалістів через тендери. Запрошені експерти спершу занижують терміни й вартість виконання робіт, а після отримання тендерів – починають збільшувати. Також ОМС вказують на нестачу кадрів для виїзної комісії, яка займається оцінкою руйнувань і нарахуванням компенсацій. Багато молодих спеціалістів, які мали б замінити працівників КП старшого віку, були мобілізовані.

Ще одним викликом є **нестача вільних приміщень та укриттів**. У громаді може не бути гуртожитків чи комунальних будівель, де можна було б розмістити велику кількість ВПО одночасно. Також це питання стосується місць компактного проживання ВПО в модульних містечках, бо це лише тимчасове вирішення проблеми. У деокупованій сільській громаді на Чернігівщині ОМС не може зробити укриття у великому закладі освіти через наявність ґрунтових вод під ним. В іншій громаді на Харківщині громада не може організувати підвезення до учнів зруйнованої школи до інших закладів, бо в них нема місця для навчання такої кількості дітей.

**Попри перешкоди, громади поступово працюють на вирішенні усіх цих викликів.**

Хтось подається на державні програми з відбудови, хтось намагається своїми силами відновлювати комунальні заклади, а хтось активно бере участь у міжнародних форумах, щоб знайти донорів для своєї громади. Саме для цього ОМС готують стратегічні документи, які містять аналіз потреб громади та набір проєктів для її розвитку.

## Важко, але потрібно: навіщо громадам стратегії розвитку

4

За законом “Про місцеве самоврядування в Україні” першочергові повноваження ОМС – це підготовка цільових програм соціально-економічного та культурного розвитку та забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку громади з ефективним використанням природних, трудових і фінансових ресурсів<sup>15</sup>. Стратегії розвитку є саме тим інструментом, який поєднує ці два напрями роботи.

**Ситуація зі стратегіями розвитку різна в усіх громадах із нашої вибірки.** Напередодні повномасштабного вторгнення лише п'ять громад мали розроблені та затверджені або готові до затвердження стратегії розвитку, ще чотири готували напрацювання. Після 2022 року громади, особливо ті, що були під окупацією чи постраждали від бойових дій, почали активно розробляти та актуалізувати свої стратегії розвитку.

### Розробка стратегій розвитку громад: статус та зміни

Стан до початку повномасштабного вторгнення

Кількість громад

Стан після повномасштабного вторгнення

Тип громади



Селищна громада на Дніпропетровщині з допомогою міжнародної організації в 2022 році продовжила роботу над стратегією розвитку та у 2023 році затвердила її. За словами представників ОМС, після декількох місяців від початку повномасштабної війни вони побачили, що напрацьовані результати взагалі не відповідають запиту й потребам. Наприклад, були відсутні питання укриттів, будівництва житла для ВПО та новопрієднаних населених пунктів.

Інша деокупована громада на Сумщині також мала справу з територіальним розширенням. У 2021 вона почала розробляти нову стратегію, розраховану на приєднані населені пункти, але не встигла її завершити й затвердити. Наразі громада планує повернутися до оновлення стратегії, бо вона потрібна для фінансування проєктів.

У тих громадах, де оновили роботу над стратегіями, деякі напрями змінилися після вторгнення. У тилівій громаді в Дніпропетровській області на другий план відійшов розвиток туризму. ОМС приділив більше уваги охороні здоров'я, соціальній сфері та реабілітації. Для цього створили робочу групу, провели анкетування та соціально-економічний аналіз, визначили цілі та пріоритети. У кількох громадах представники різних відділів не мають узгодженої позиції щодо актуальності стратегій розвитку

чи попередніх напрацювань, а часом не знають про їхнє існування, бо не були долучені до цього процесу.

**Громади, які розробляли стратегію та призупинили процес через повномасштабне вторгнення (або тільки розпочали її створення), говорять про низку перешкод.**

По-перше, ОМС потребують інституційної підтримки від міжнародних організацій. У громад немає достатнього фінансування для того, щоб напрацювати стратегію розвитку. Зазвичай такими документами в громадах займалися відділи та сектори, які відповідають за відновлення та зв'язки з громадськістю, тому кадрових ресурсів також не вистачає. Деяким ОМС потрібні організації для проведення соціологічних досліджень, іншим – експерти, які знають європейське законодавство.

По-друге, громади орієнтуються на стратегії розвитку регіонів, які не були актуалізовані після повномасштабного вторгнення. Так, деокупована громада на Чернігівщині напряду комунікує з ОВА щодо планів, пов'язаних із їхньою територією, щоб додати їх до своїх стратегічних документів. Наостанок, громади потребують напрацювання додаткових документів, як-от генеральні плани, та інвентаризації землі.

## Структура стратегій розвитку та їхня актуальність

5

Лише п'ять громад цього дослідження мають наразі актуальні та чинні стратегії розвитку, які надали нам для аналізу. Тільки дві стратегії були створені після 2022 року. Три з п'яти громад, чії стратегії розвитку ми аналізували, – деокуповані. Одна з них оновила свою стратегію, проте не надала для аналізу оновлену версію.

Під час аналізу стратегій розвитку громад ми звертали увагу на такі ключові пункти:

- доступність і формат документа<sup>16</sup>;
- зв'язок з іншими документами та затвердженими політиками;
- використання даних про громаду;
- залучення заінтересованих сторін;
- наявність цілей і завдань;
- впровадження, моніторинг та оцінку<sup>17</sup>.

## Доступність і формат

Лише один зі стратегічних документів не розміщений на сайті громади, проте його можна знайти в інтернеті на ресурсі донора, який допомагав створювати документ. Власне, це єдиний документ, який переклали англійською мовою. Також він має формат стратегічного мастер-плану,

а не стратегії розвитку, що не дає можливості повною мірою порівняти його з іншими документами. Для кращого сприйняття інформації в стратегічних документах використані різноманітні графіки, таблиці, карти, фото та графічні візуалізації.

## Політики

Ми аналізували документ на предмет посилання на хоч би один офіційний державний документ, пов'язаний з роботою ОМС (нормативно-правовий акт, стратегію чи план розвитку). Також перевіряли, чи має документ хоч б одне посилання на інші плани або програми, розроблені громадою як-от місцеві політики, офіційні планові документи, документи по окремих сферах тощо.

У трьох із п'яти стратегічних документів є посилання на місцеві документи та в одному – на державні документи. З місцевих документів це були попередні стратегії розвитку, плани місцевого економічного розвитку, план дій зі сталого розвитку тощо. Більшість документів державного рівня, на які посилалися громади, – це застарілі стратегії регіонального та сталого розвитку України.

## Дані про громаду

Для того, щоб проєкти в стратегічному документі можна було реалізувати, вони мають базуватися на актуальних даних про громаду. Одним із розповсюджених інструментів для аналізу є SWOT-аналіз, який передбачає врахування всіх сильних і слабких сторін громади, а також внутрішніх і зовнішніх загроз та можливостей. Чотири з п'яти стратегічних документів використали цей інструмент. Власне, лише в одній стратегії цей аналіз є актуальним, тому що її створювали після повномасштабного вторгнення. Проте частина аналізу в трьох інших громад усе ще має пункти, важливі дотепер. Тож при оновленні стратегій громади можуть посилатися на попередній аналіз.

Варто зазначити, що деякі громади досить точно вказували загрози, актуальність яких для них зберігається, як-от розташування близько до країни-агресора чи втрата кваліфікованих кадрів через виїзд працездатного населення за межі громади.

Деокуповані громади втратили частину своїх сильних сторін, які могли полягати в інфраструктурі, яку було зруйновано, та послугах, які залежали від інфраструктури. Відтак вони потребують нового SWOT-аналізу. Слабкі сторони, як-от відсутність сформованої статистики громади та недостатня спроможність місцевого бюджету для економічного та соціального розвитку громади, тільки поглибились у громадах, що постраждали від бойових дій.

Три з п'яти стратегій не вказують актуальну кількість населення громади. Тільки два документи мають частину, що стосується прогнозування майбутньої кількості жителів. Обидва були створені після повномасштабного вторгнення. Таке моделювання важливе в контексті відновлення, адже стосується демографічної кризи та підбору методів її подолання. Детальний демографічний профіль громади (розподіл населення за віком, рівнем доходу, освіти тощо) є тільки в двох стратегіях, одна з яких наразі потребує актуалізації.

## Залучення заінтересованих сторін

У всіх випадках під час створення документів ОМС чи їхні партнери залучали жителів за допомогою опитувань. Лише одна громада додатково вказала експертні консультації. Не всі громади вказували заінтересовані сторони, що брали участь в опитуванні, та не завжди пояснювали мету їхнього залучення.

Крім представників місцевого бізнесу, релігійних установ, агропромисловості, закладів освіти, культури, соціальної допомоги, охорони здоров'я, до створення двох

стратегій були долучені особи з інвалідністю різних груп, маломобільні групи населення (особи з тимчасовими порушеннями опорно-рухового апарату, люди старшого віку, вагітні жінки, батьки й матері з дитячими візочками), ветерани війни та інші. У тих же двох стратегіях для їх втілення передбачена подальша взаємодія з громадськими та аналітичними організаціями, а також міжнародними партнерами, що надають матеріально-технічну підтримку.

## Цілі

Попри те, що частину стратегій створили до повномасштабного вторгнення, загальні цілі розвитку громад залишаються актуальними. Громади так само прагнуть створити сприятливі умови для розвитку бізнесу, залучити інвестицій та диверси-

фікувати економіку. Пріоритетом для ОМС залишаються створення комфортних умов для проживання в усіх населених пунктах через надання послуг у всіх сферах (від охорони здоров'я до освіти), а також розвиток місцевого соціального капіталу.

## Впровадження

Чотири з п'яти стратегічних документів мають чіткі плани впровадження стратегії з проєктами, виконавцями, завданнями та бюджетом. Одна з громад вказала не тільки

місцевих виконавців (відділи селищної ради, старост, КП), але й запланувала проєкти, що передбачають залучення підприємств, ГО, фондів, інвесторів, ОВА та обласної ради.

## Моніторинг і оцінка

Ті ж чотири з п'яти стратегічних документів, як і у випадку з впровадженням, мають окремий розділ, де вказані процедури проведення моніторингу та оцінки втілення стратегії. Тільки в одному випадку вказаний конкретний сектор місцевої ради, який відповідатиме за ці процеси, в інших – вони чітко не визначені.

Три громади вказали в документі умови для його оновлення на основі, зокрема, результатів моніторингу умов, що

змінюються. У чотирьох стратегічних документах визначають індикатори для моніторингу та оцінки, проте вони описані поверхнево – окремої методології з показниками та шкалами не передбачено. Громади вказали джерелами індикаторів відкриті джерела даних, соціологічні та експертні дослідження, дані зі щорічного моніторингу, який передбачає аналіз фінансових потреб та оцінку стану виконання кожного проєкту.

## Плани відновлення як новий тип стратегічних документів громад

6

У 2022 році Верховна Рада внесла зміни до Закону України "Про засади державної регіональної політики" та додала туди плани відновлення та розвитку територіальних громад як одні із засадничих документів для відновлення країни<sup>18</sup>. Одна з досліджуваних деокупованих громад встигла напрацювати такий план із залученням експертів, проте в 2023 році Кабмін затвердив порядок їх створення, тому документ потребує внесення змін, бо не відповідає вимогам.

Наразі плани відновлення перебувають на стадії розроблення ще в семи громадах, три з яких – деокуповані, ще три постраждали від бойових дій, а одна прийняла багато ВПО. У частини з них головною мотивацією створити такі документи є залучення донорської допомоги для втілення проєктів. Проте для їх розробки громади користуються сприянням зовнішніх організацій. Міській громаді на Чернігівщині з напрацюванням плану допомагає ГО, яка виграла грант. Постраждала від бойових дій селищна громада на Харківщині ввійшла до проєкту від міжнародних донорів, які проводять для неї опитування жителів.

«Будь-який донор чи грантодавець, який спілкується з вами щодо будь-якого проєкту, завжди запитає: «У чому головна суть, місія та як воно буде використовуватись у майбутньому?». Коли стратегічне бачення підкріплене документом, це дозволяє залучити кошти з більшою вірогідністю, ніж коли ти просто щось на словах пояснюєш».

ЗАСТУПНИК МІСЬКОГО ГОЛОВИ З ПИТАНЬ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ, ДЕОКУПОВАНА МІСЬКА ГРОМАДА, СУМСЬКА ОБЛАСТЬ

”

До розробки планів відновлення громади активно залучають місцевих мешканців. ОМС деокупованої громади на Чернігівщині розповсюдив анкету, де можна залишати свої неанонімні пропозиції, які після опрацювання заносять на мапу. Ті, хто не може заповнити їх на сайті, мають можливість зробити це під час об'їздів старостатів. На сайті громади є вся інформація про учасників робочої групи з роз'ясненнями нормативної бази та, власне, мапою з пропозиціями.

Найбільше зупиняє громади обмеженість фінансування, тому вони планують проєкти, які реально втілити. Як і зі стратегіями розвитку, для планів потрібно впорядкувати містобудівну документацію, залучити експертів ззовні та шукати грантову підтримку для розроблення. Представники ОМС також потребують, щоб держава розробила стандарт планів відновлення, згідно з яким громади мали би чітко рухатися. Держава має дати основу, закласти бачення, а місцева влада вже накладе на неї власний контекст.

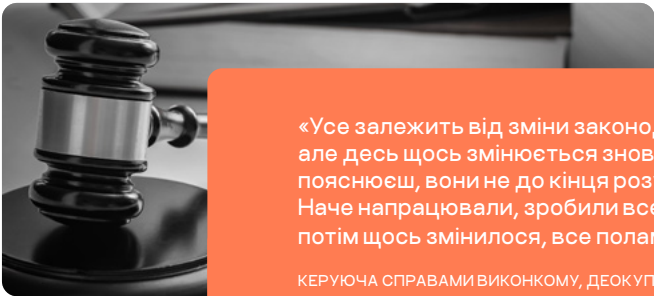
## Якими мають бути стратегічні документи: позиції громад

7

Залежно від того, чи потребує громада відновлення, змінюється погляд на формат стратегічних документів та процедуру їх створення. Ті громади, які постраждали від дій російської федерації, не завжди мають змогу працювати над стратегією розвитку та планом відновлення паралельно. Дехто висловлює думку, що цей план має бути частиною стратегії, інші – що немає сенсу робити стратегію, якщо буде план.

Тому громадам потрібні чіткі вимоги від уряду та **уніфікована методологія**: від обов'язковості розділів та наповнення цього документу до порядку його впровадження та часових рамок. Також ОМС не розуміють, чи є різниця між планом відновлення та комплексним планом відновлення, який згадують влада та донори. Визначені процедури та формати убезпечать від правових колізій і дублювання документації на рівні громад.





«Усе залежить від зміни законодавства. Поки ми з цим справляємося, але деє щось змінюється знову починається проблема: людям пояснюєш, вони не до кінця розуміють, ми самі до кінця не розуміємо. Наче напружували, зробили все, далі якось іде як іде, кудись біжимо, потім щось змінилося, все поламалося й починається по-новому».

”

КЕРУЮЧА СПРАВАМИ ВИКОНКОМУ, ДЕОКУПОВАНА СІЛЬСЬКА ГРОМАДА, ЧЕРНІГІВСЬКА ОБЛАСТЬ

### Стратегічні документи мають ґрунтуватися на актуальних даних про громаду.

Для ОМС збір інформації про ті населені пункти, які найбільше постраждали, є проблематичним. Деокупована селищна громада на Київщині не може актуалізувати демографічні дані про центр громади, бо велика кількість жителів покинула її. Вони стали ВПО через втрату житла. Співпраця ОМС із соціологічними та аналітичними центрами могла б потенційно закрити такі потреби.

Через те, що громади частіше почали співпрацювати з донорами, проекти в стратегічних документах можуть змінювати свій порядок і терміни виконання. Деяким громадам важливо, щоб у стратегіях була закладена **можливість змінювати пріоритети**. Наразі зміна чи додавання нових проектів викликає бюрократичні перепони з боку обласної ради, бо це відбувається не за процедурою. Одна з ідей від громад – це механізм співпраці між ОМС, урядом, ОВА та міжнародними донорськими організаціями, щоб вони бачили потреби громади та щоб увесь процес був прозорим.

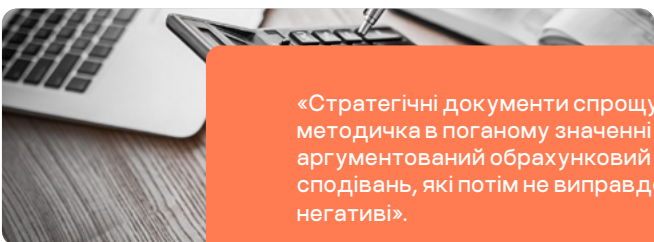
«Нам треба зробити відновлення чогось чи збудувати щось, що ми не долучили до стратегії. Область нам робить зауваження: «Цього об'єкта у вас немає». Можливо, ми не могли його передбачити, тому що міг зайти спонсор. Для того, щоб залучити до цього проекту ще й обласні, а потім державні кошти, він має бути в стратегії».

”

ЗАСТУПНИЦЯ НАЧАЛЬНИКА ВІДДІЛУ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА, МІСЬКА ГРОМАДА, ЩО ПОСТРАЖДАЛА ВІД БОЙОВИХ ДІЙ, ЧЕРНІГІВСЬКА ОБЛАСТЬ

Стратегічний підхід до розвитку та відновлення громади є базовим для ОМС. Місцева влада створює документи такого типу, бо розуміє їхню важливість. Для цього їй потрібна чітка методологія, якої ОМС зможуть притримуватися, та затверджені процедури зміни проектів на випадок незапланованого партнерства із зовнішніми організаціями. Тоді громада зможе збирати актуальні дані та створювати стратегії і плани, які матимуть підґрунтя.

Останні два роки показали нам, наскільки важко може бути планувати майбутнє. У випадку громад, планування – це обов'язок, адже життя людей буквально залежить від надання послуг, які забезпечує ОМС. Місцеві посадовці ще більше переконалися у важливості стратегічного планування, бо воно є основою впорядкованого, а не ситуативного використання й так обмежених ресурсів. Розуміючи свої потреби, громади ставатимуть більш спроможними та стійкими до нових викликів.



«Стратегічні документи спрощувати не можна, бо інакше це буде методичка в поганому значенні цього слова. Навпаки, це має бути аргументований обрахунковий механізм, щоб не давати марних сподівань, які потім не виправдовуватимуться, й люди будуть в негативі».

”

ЗАСТУПНИЦЯ ГОЛОВИ, МІСЬКА ГРОМАДА, ЩО ПОСТРАЖДАЛА ВІД БОЙОВИХ ДІЙ, СУМСЬКА ОБЛАСТЬ

## Висновки

Уже десять років Україна чинить опір російській агресії, два з яких – у складних умовах повномасштабної війни. Усі територіальні громади тією чи іншою мірою відчували на собі її вплив: хтось прийняв на себе удар та не пропустив загарбницьку армію далі, хтось надав прихисток незліченній кількості ВПО, а хтось подав руку допомоги тим населеним пунктам, які звільнила з окупації українська армія.

Рівень територіальних громад в Україні є насправді основою держави, без якого неможливе її нормальне функціонування. Навіть у найскладніших умовах, таких як повномасштабна війна, місцева влада швидко адаптується до змін, оперативно розв'язує проблеми громадян і забезпечує їм настільки комфортні умови життя, наскільки це можливо. Також саме ОМС найкраще розуміють, що і в яких обсягах потрібно для відновлення під час війни та після нашої перемоги.

Ще до повномасштабної війни з росією рівень довіри до місцевого самоврядування серед громадян був одним з найвищих серед інших інституцій у державі. Після 24 лютого ця довіра могла тільки укріпитися, оскільки ОМС стали ще ближчими до людей. Нині голови та місцеві депутати є справжніми лідерами у своїх громадах.

**В умовах кризи місцеві управлінці були вимушені приміряти на себе нові ролі.** Вони шукали їжу та паливо для своїх громадян, закуповували дрони й спорядження для військових, будували прихистки, укриття та захисні споруди. Об'єднавшись навколо спільної мети, громади відчували в собі сили протистояти агресії й брати відповідальність у найкритичніші моменти.

**Але водночас ОМС стикнулися з новими викликами для себе.** Маючи розуміння, як і куди потрібно рухатися, аби розвиватися в умовах повномасштабної війни, громади часто не мають для цього фінансових ресурсів. Тягар будівництва укриттів та відновлення пошкодженого майна впаде на місцеві бюджети, які й так скоротилися в умовах війни. Додатковий тиск виникає через незрозумілість державної політики. Балансуючи між виживанням, розвитком і допомогою армії, ОМС дедалі важче планувати свою діяльність.

Вочевидь місцеве самоврядування не всесильне. Частина проблем носить системний характер, а тому вирішити їх самими лише зусиллями громад не вийде. Щоб здобути перемогу у війні з росією, система влади в нашій державі має працювати спільно, злагоджено та чітко. **Безперечно, без прямої взаємодії та співпраці з органами державної влади ОМС не можуть самостійно дати відсіч ворогу.** Але вони й не мають таких повноважень.

Для вирішення проблем певної недосконалості та непослідовності державних політик **потрібно значно більше часу та зусиль усіх рівнів влади.** Управлінцям важливо усвідомлювати, що лише у співпраці та взаємній комунікації можна ефективно та успішно керувати. І що це можливо навіть в умовах повномасштабної війни. Для цього має існувати діалог та чітке розуміння, як саме та якими методами кожен на своєму рівні може досягати цілей.

Частковим полегшенням (а насправді великою допомогою) став **розвиток співпраці між громадами й різними групами інтересів**. Розуміючи всю складність ситуації, бізнес, міжнародні та українські ГО та БФ, іноземні муніципалітети активно допомагали громадам – від продуктових наборів до сонячних станцій та модульних лікарень. На тлі тісної співпраці з міжнародними партнерами, взаємодія українських громад між собою не виглядає настільки ж всеохопною. Зважаючи на брак ресурсів, громади не можуть допомагати одна одній матеріально чи фінансово. Однак їхній спільний досвід подолання кризи, схожість проблем і потреба в кооперації можуть стати гарною основою для розвитку співпраці.

**Громади потребують фізичного та соціального відновлення**, у ході якого стикаються з великою кількістю викликів. Їм надзвичайно важливо залучати жителів, адже це полегшує як збір запитів від громадян, так і пошук фахівців, яких не вистачає ОМС.

Громади активно послуговуються різними способами **інформування та консультування населення**. Свою ефективність після початку повномасштабної війни показали старостати, адже саме вони є важливою ланкою між ОМС та жителями навіть у найбільш віддалених від центру громади населених пунктах.

**Головними передумовами успішного відновлення є децентралізація** (зокрема децентралізація коштів на нього), ухвалення рішень на рівні громади, збір даних і врахування думки місцевих мешканців. Тож співпраця з жителями особливо доречна під час розроблення стратегічних документів, які є дієвим інструментом впорядкованого використання ресурсів.

Наразі багато деокупованих і постраждалих від бойових дій громад **актуалізували чинні та почали розробляти нові стратегії розвитку**, а також взяли за створення планів відновлення. У подальшому це допоможе їм розвивати свої сильні сторони та використовувати можливості ззовні, які збігаються з їхніми цілями.

Повномасштабна війна стала значною перевіркою на міцність для місцевої влади, адже показала, наскільки важливо брати **відповідальність за рішення на низовому рівні**. ОМС отримали досвід управління ресурсами та кадрами в умовах, яких не могли навіть уявити. Багато громад уже мають досвід відновлення після численних руйнувань фізичної та соціальної інфраструктури, який є цінним для майбутніх деокупованих населених пунктів.

---

**Теперішні управлінці ОМС – це основа майбутніх лідерів відновлення держави. Саме вони будуть визначати, якою буде відбудова, оскільки мають експертизу та безпосередньо знають потреби населення.**

Після звільнення всіх територій України досвід місцевих управлінців стане неоціненним підґрунтям для врядування в деокупованих громадах, частину яких створять наново. Тому дуже важливо, щоб до цього моменту ОМС та органи державної влади напрацювали ефективні практики співпраці та мали спільне бачення відбудови України.

# Додаток

Таблиця індикаторів аналізу стратегій розвитку, планів відновлення громад та/або їх проєктів і пояснення до них<sup>19,20</sup>.

## Доступність та формат документа

1	<b>Публічність</b>	Чи розміщений документ на сайті громади?
2	<b>Розташування</b>	Чи легко знайти документ на сайті громади?
3	<b>Переклад</b>	Чи є переклад документа англійською мовою?
4	<b>Використовність</b>	Чи документ підготовлено у машиночитному форматі? (docs, несканований pdf)
5	<b>Структура</b>	Чи містить документ зміст, що деталізує розділи та підрозділи за напрямками місцевих політик?
6	<b>Ілюстративність</b>	Чи використані в документі ілюстративні матеріали для наочності? (Графіки, діаграми тощо)

## Місцеві політики

1	<b>Нормативно-правові акти</b>	Чи містить документ посилання на хоча б один офіційний нормативно-правовий акт, пов'язаний з роботою органів місцевого самоврядування?
2	<b>Формулювання місії</b>	Чи визначено в документі місію?
3	<b>Формулювання візії</b>	Чи містить документ візію?
4	<b>Цінності та основні принципи</b>	Чи визначені в документі цінності та основні принципи, яких дотримується громада?
5	<b>Зв'язок з іншими документами</b>	Чи має документ хоча б одне посилання на інші плани або програми, розроблені громадою? (Місцеві політики, офіційні планові документи, документи по окремих сферах тощо)

## Дані про громаду

1	<b>SWOT</b>	Чи містить документ SWOT-аналіз (сильні, слабкі сторони, можливості та загрози)?
2	<b>Зовнішні фактори</b>	Чи містить документ вплив зовнішніх факторів/чинників, які можуть впливати на роботу громади або на процес прийняття рішень? (Політичні, економічні, соціальні, технологічні, екологічні або інші чинники)
3	<b>Внутрішні фактори</b>	Чи містить документ аналіз внутрішніх факторів, які впливають на громаду? (Наявні ресурси, виклики у поточних процесах, проблеми з ефективністю роботи?)
4	<b>Кількість населення</b>	Чи містить документ дані про актуальну кількість населення громади?
5	<b>Динаміка кількості населення</b>	Чи містить документ дані про майбутню кількість населення громади? (У плані відновлення це запитання може стосуватися демографічної кризи та методів її подолання)
6	<b>Демографія</b>	Чи містить документ дані про демографічний профіль громади? (Розподіл населення за віком, рівнем доходу, освіти)
7	<b>Економіка</b>	Чи містить стратегія або план опис поточної економіки громади? (Основні види економічної діяльності або галузі)

## Залучення стейкхолдерів

1	<b>Інструменти залучення</b>	Чи містить документ інформацію про те, як заінтересовані сторони (стейкхолдери) були залучені до його розробки?
2	<b>Мета залучення</b>	Чи містить документ пояснення, чому заінтересовані сторони були долучені до його розробки?
3	<b>Типи стейкхолдерів</b>	Чи містить документ типи заінтересованих сторін, долучених до його розробки?
4	<b>Вразливі групи</b>	Чи були долучені до розробки документа вразливі групи? (Особи з інвалідністю, ветерани війни, ВПО, представники національних меншин тощо)
5	<b>Зовнішня взаємодія</b>	Чи передбачає документ взаємодію з організаціями поза межами громади? (ГО, природоохоронні організації тощо)

## Цілі

1	<b>Загальні цілі</b>	Чи містить документ загальні цілі розвитку громади?
2	<b>Спеціалізовані цілі</b>	Чи включає документ конкретні цілі, або цілі, що впливають із загальних цілей?

## Впровадження

1	<b>План впровадження</b>	Чи містить документ розділ, що стосується власне впровадження запропонованої стратегії або плану?
2	<b>Пріоритетність</b>	Чи визначені в документі пріоритетні завдання та дії для впровадження?
3	<b>Виконавці</b>	Чи визначені в документі конкретні виконавці, відповідальні за впровадження? (Департаменти/відділи ОМС, КП тощо)
4	<b>Часові рамки</b>	Чи визначає документ часові рамки та кінцеві терміни втілення?

## Моніторинг та оцінка

1	<b>Моніторинг та оцінка</b>	Чи містить документ окремий розділ про моніторинг та оцінку стратегії або плану?
2	<b>Відповідальність</b>	Чи визначено в документі відповідальних осіб/підрозділи за проведення моніторингу та оцінки втілення стратегії або плану?
3	<b>Оновлення документа</b>	Чи визначено в документі графік його оновлення на основі, зокрема, результатів моніторингу умов, що змінюються?
4	<b>Індикатори</b>	Чи містить документ індикатори для моніторингу та оцінки?
5	<b>Джерела індикаторів</b>	Чи містить документ джерела даних для визначених індикаторів?

## Окремі запитання по плану відновлення

1	<b>Часові рамки</b>	Чи закладені в плані відновлення завдання з часовими рамками та кінцевими термінами? (Терміни відновлення/відбудови конкретних об'єктів)
2	<b>Механізм виконання завдань</b>	Чи прописаний чіткий механізм виконання завдань?
3	<b>Показники результативності та ефективності</b>	Чи містить план відновлення чіткі кількісні та якісні показники результативності та ефективності досягнення результату (кошторис, на скільки людей розраховане приміщення, кількість працівників тощо)?

## Над документом працювали

Автори	Данило Ящук, регіональний аналітик Роксолана Нестеренко, регіональна аналітикиня
Методологічний супровід	Костянтин Шокало, керівник напрямку регіональної аналітики
Редактура	Марина Євтушок, головна редакторка
Верстка	Наталія Зуєва, графічна дизайнерка


Центр спільних дій – громадська організація, яка працює в інтересах громадян України та є незалежною, політично нейтральною та незаангажованою в усіх аспектах своєї діяльності.


Ми займаємось аналізом державної й місцевих політик, впроваджуємо інструменти залучення громадян до прийняття рішень та участі в демократичних процесах і просуваємо демократичні зміни.

 [centreua.org](http://centreua.org)

 [facebook.com/centreua.org](https://facebook.com/centreua.org)

 [@centreua](https://youtube.com/centreua)

 [t.me/turborezhym](https://t.me/turborezhym)

 [@centreua](https://instagram.com/centreua)

 [@olehrybachuk](https://twitter.com/olehrybachuk)

 ЦЕНТР  
СПІЛЬНИХ  
ДІЙ



