



ВИМІР СТІЙКОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЧЕРЕЗ ОЦІНЮВАННЯ ЇХНЬОЇ СПРОМОЖНОСТІ

Вимір стійкості територіальних громад через оцінювання їхньої спроможності. Аналітичний звіт / Національна платформа стійкості та згуртованості, Українська Гельсінська спілка з прав людини. Київ. Листопад 2024. 46 с .

Аналітичний звіт базується на даних громадських консультацій із представниками органів місцевого самоврядування та громадянського суспільства, проведених у межах діяльності Національної платформи стійкості та згуртованості, а також аналізі рішень органів місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту.

Авторка дослідження – Олена Семьоркіна, аналітикиня та спеціалістка з питань нормотворчої діяльності Української Гельсінської спілки з прав людини, заслужена юристка України.

Це дослідження виконано в межах діяльності Національної платформи стійкості та згуртованості. Діяльність цієї громадянської ініціативи, заснованої в лютому 2018 року, спрямована на посилення національної стійкості України. Шлях до цього – забезпечення діалогових практик у суспільстві, надання пропозицій владі у виробленні відповідних політик, зокрема щодо стійкості й соціальної згуртованості, а також забезпечення суспільної обізнаності в цих процесах. Ініціатива реалізується за фінансової підтримки Європейського Союзу в межах проєкту «Забезпечення стійкості України в умовах зростання ризиків та наслідків війни».

Зміст цієї публікації є цілковитою відповідальністю авторки і не обов'язково відображає офіційну позицію Європейського Союзу.

Публікація доступна на сайті Національної платформи стійкості та згуртованості <http://national-platform.org/> і сайті Української Гельсінської спілки з прав людини <https://www.helsinki.org.ua/>.

ЗМІСТ

I.	ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ	4
II.	ВСТУП	5
III.	ПІДСТАВИ, ЦІЛІ ТА МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ	6
	Підстави дослідження	6
	Цілі дослідження	6
	Методи дослідження	6
	Географія дослідження	7
	Визначення понять для контексту цього дослідження	7
IV.	ВИСНОВКИ ДОСЛІДЖЕННЯ	9
V.	КЛЮЧОВІ ВИКЛИКИ, ЯКІ ВПЛИВАЮТЬ НА СПРОМОЖНІСТЬ І СТІЙКІСТЬ ГРОМАД	11
VI.	ОРГАНІЗАЦІЯ ВЛАДИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В УМОВАХ ВІЙНИ. ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ СПІВІСНУВАННЯ ВІЙСЬКОВО-ЦИВІЛЬНИХ, ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ. АНАЛІЗ ЗАКОНОДАВСТВА	13
VII.	ДОСЛІДЖЕННЯ РЕАГУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ (ТЕРИТОРІЙ РІЗНОГО РІВНЯ БЕЗПЕКИ) НА ВИКЛИКИ ВОЄННОГО СТАНУ ТА ВПЛИВ ТАКОГО РЕАГУВАННЯ НА РІВЕНЬ СТІЙКОСТІ ГРОМАД. СИТУАЦІЯ В ГРОМАДАХ	20
	1. Інформація про Івано-Франківську, Київську, Сумську та Чернігівську області	21
	1.1. Івано-Франківська область	21
	1.2. Київська область	22
	1.3. Сумська область	23
	1.4. Чернігівська область	25
	2. Огляд діяльності органів місцевого самоврядування в тилкових громадах Закарпатської та Львівської областей у сфері забезпечення цивільного захисту	26
	2.1. Закарпатська область	26
	2.2. Львівська область	31
	3. Огляд діяльності органів місцевого самоврядування в деокупованих у 2022 році громадах Запорізької та Харківської областей у сфері забезпечення цивільного захисту	34
	3.1. Запорізька область	34
	3.2. Харківська область	36
VIII.	ПРОБЛЕМИ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ З ПИТАНЬ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ (ВИЯВЛЕНІ ТЕНДЕНЦІЇ)	39
IX.	РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ЗНИЖЕННЯ ВПЛИВУ АБО УСУНЕННЯ ФАКТОРІВ, ЯКІ ПОСЛАБЛЮЮТЬ СТІЙКІСТЬ ГРОМАД	42
	ДОДАТОК	44

I. ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ

ВА	військова адміністрація
ВПО	внутрішньо переміщена особа
ВЦА	військово-цивільна адміністрація
ДСНС	Державна служба України з надзвичайних ситуацій
ЗСЦЗ	захисна споруда цивільного захисту
ІГС	інститут громадянського суспільства
НАЦІОНАЛЬНА ПЛАТФОРМА	Національна платформа стійкості та згуртованості
ОДА	обласна державна адміністрація
ОМС	орган місцевого самоврядування
ЦНАП	центр надання адміністративних послуг

II. ВСТУП

Територіальні громади в Україні мають різний досвід війни. Він впливає на їхню спроможність забезпечити насамперед гуманітарні й безпекові потреби населення, а також на перспективи розвитку навіть в умовах війни. Тому доцільно досліджувати рішення, у першу чергу органів місцевого самоврядування, з питань забезпечення цивільної безпеки населення територіальних громад.

Авторка дослідження висловлює вдячність за допомогу в зборі й аналізі інформації приймальням Української Гельсінської спілки з прав людини в Запорізькій, Закарпатській, Чернігівській і Харківській областях, Регіональній мережі Національної платформи стійкості та згуртованості у Львівській області, а також дякує за надання інформації посадовим особам і працівникам органів місцевого самоврядування територіальних громад Івано-Франківської, Запорізької, Київської Сумської, Харківської та Чернігівської областей.

III. ПІДСТАВИ, ЦІЛІ ТА МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ

Підстави дослідження

Узагальнення діяльності Національної платформи стійкості та згуртованості (далі – Національна платформа) у 2022 – першому півріччі 2024 року в напрямках роботи зі спільнотами та роботи регіональної мережі показало, що традиції та практики стійкості в територіальних громадах (на базовому рівні організації життя людей) – важлива умова виживання, спротиву, відновлення та розвитку України в російсько-українській війні, яка триває, і після її завершення.

З руйнівними наслідками війни у 2014 році стикнулися насамперед територіальні громади (далі також – громади) в зоні бойових дій Донецької, Луганської областей, частково в Дніпропетровській, Харківській і Херсонській областях. А з лютого 2022 року внаслідок широкомасштабного вторгнення росії в Україну – громади по всій Україні внаслідок невибіркових обстрілів, розширення географії бойових дій на Запорізьку, Харківську, Дніпропетровську, Херсонську, Миколаївську, Київську, Житомирську області.

З 2022 року триває масове переміщення людей у центр і на захід України, країни Європи та інші країни. Наслідок цього – стрімке збільшення кількості внутрішньо переміщених та евакуйованих людей і відповідно зменшення населення в «небезпечних» або потенційно «небезпечних» регіонах.

І воєнні дії, і масове переміщення людей справляють потужний (переважно негативний) вплив на спроможність громад забезпечувати права людини за допомогою механізмів цивільного захисту, зумовлених надзвичайною ситуацією воєнного характеру, та [інших механізмів](#) забезпечення і захисту прав людини.

Водночас сталі [практики стійкості](#) під час війни могли б стати (а іноді ставали) фундаментом для виживання, відновлення й розвитку громад. Сталі практики стійкості можуть стимулювати громади (суспільство) до пошуку шляхів трансформації викликів у переваги.

Цілі дослідження

- вивчити стійкість територіальних громад через оцінювання їхньої адаптивності як однієї з ознак стійкості;
- оцінити виклики, які впливають на стійкість громад, виявити фактори, які зміцнюють стійкість громад, а також фактори, які послаблюють стійкість громад під час війни та їх здатність до опору, відновлення й розвитку;
- надати рекомендації щодо зниження впливу або усунення факторів, які послаблюють стійкість громад, і розповісти про позитивний досвід спроможних і стійких громад.

Методи дослідження

Збір даних проводився шляхом огляду сайтів територіальних громад і соціальних мереж (якими користуються мешканці громад), за потреби також сайтів обласних рад, обласних державних адміністрацій (далі – ОДА) / військових адміністрацій (далі – ВА), оцінювання відповідей на запити на доступ до публічної інформації. Під час збирання інформації в деяких громадах проводилися неструктуровані інтерв'ю з керівництвом, а також опитування місцевих громадських активістів і мешканців для перевірки відомостей, отриманих від органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) досліджуваних громад.

Під час кабінетного дослідження:

- проведено правову експертизу рішень ОМС (за потреби також рішень обласних рад, ОДА / ВА) у сфері цивільного захисту на предмет своєчасності їх ухвалення (див. Список нормативно-правових актів на с. 44), відповідності безпековій ситуації в громаді та країні, забезпечення прав людини (оцінювання адаптивності);
- здійснено огляд експертних думок із питань стану децентралізації в умовах російсько-української війни; огляд аналітичних досліджень із питань стійкості та бюджетування територіальних громад;
- зроблено огляд ситуації із забезпечення цивільного захисту в подібних за безпековою ситуацією громадах.

У дослідженні використані результати [консультацій](#), проведених із представниками ОМС й громадянського суспільства (далі – громадські консультації).

Для дослідження публічної інформації (огляд сайтів і надсилання запитів) були обрані базові питання цивільної безпеки, а саме:

- створення й облаштування захисних споруд цивільного захисту (далі – ЗСЦЗ), створення резервів харчування, питної води, палива (енергоресурсів), систем живлення та опалення;
- наявність (і якість) систем оповіщення;
- наявність процедур (протоколів) релокації (евакуації) людей, документів, бізнесу, установ та організацій;
- наявність міжвідомчої координації в питаннях цивільного захисту;
- наявність системного навчання персоналу обласної ради, ОМС області з питань цивільного захисту;
- наявність навчання цивільних осіб – мешканців громади з питань цивільного захисту;
- наявність рішень про прийняття та облаштування внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО), релокованих установ, підприємств тощо.

Вторинна (неосновна) мета надсилання запитів – з'ясувати стан забезпечення права мешканців громади на інформацію, що впливає як на їхню безпеку, так і доступ до участі в управлінні справами громади (як елемент партисипативної демократії).

Географія дослідження

Дослідження здійснене у восьми областях, які мають різний (умовно) рівень безпеки та різний досвід війни.

Вибір Івано-Франківської, Закарпатської, Львівської областей зумовлений потребою з'ясувати, як тилові громади областей готуються до можливого загострення ситуації під час повномасштабної війни.

У випадку Запорізької, Київської, Сумської, Харківської та Чернігівської областей намір полягав у з'ясуванні, як урахований територіальними громадами пережитий досвід ведення бойових дій на їхній території та тимчасової окупації.

У Запорізькій, Закарпатській, Львівській і Харківській областях був здійснений аналіз ситуації в подібних за досвідом війни громадах (по дві деокуповані громади в Запорізькій і Харківській та по дві тиллові громади в Закарпатській і Львівській областях).

Визначення понять для контексту цього дослідження

Спроможна територіальна громада – така громада, у якій наявні достатні місцеві бюджетні, інфраструктурні й кадрові ресурси для надання її ОМС публічних послуг і розв'язання інших питань місцевого значення в інтересах жителів громади на основі поваги до прав людини та принципів партисипативної демократії. В умовах російсько-української війни спроможність також вимірюється здатністю громади та її ОМС до опору, відновлення й розвитку (це визначення – узагальнене визначення Асоціації міст України з практичного посібника «Формування спроможних територіальних громад ([видання](#) друге) та авторського визначення економістки І. М. Гринчишин із [наукової статті](#) «Спроможність територіальних громад: теоретичний дискурс», 2018).

Під стійкістю ми розуміємо сукупність суспільних процесів, відносин, практик на національному, регіональному та локальному рівнях (громади), які сприяють адаптивності суспільства загалом відповідати на виклики, створювати можливості для подолання, трансформації викликів.

Стійкість проявляється у:

- (1) адаптації суспільних систем та інститутів до криз і різких змін середовища (ухвалення рішень, моделі, алгоритми взаємодії, протоколи реагування в суспільстві *(далі також адаптивність як ознака стійкості)*);
- (2) активізації, мобілізації громадян, інститутів для розв'язання різних гуманітарних, соціальних і безпекових завдань у співпраці;
- (3) формуванні й розвитку моделі співпраці між владою, бізнесом, громадянським суспільством, які сприяють підвищенню рівня міжсекторальної довіри, закладають можливості для адаптації, трансформації викликів, інноваційним підходам.

Інструменти стійкості: діалогові практики, моделі ефективної суспільної взаємодії, моделі реагування (закон, консультації, дорадчі механізми, соціальні інновації та ін.), які призводять до соціальної згуртованості, самовідновлення й розвитку, а також сприятимуть реінтеграції українського суспільства загалом (визначення та ознаки стійкості подані в Концептуальній рамці підходу Національної платформи, розробленій експертами Національної платформи, див. [Стійкість та згуртованість українського суспільства під час війни. Періодичний звіт. Випуск 11](#)).

IV. ВИСНОВКИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Громади в Україні – стійкі. Ця стійкість досягнута міцними соціальними зв'язками, практиками солідарності і взаємодопомоги, достатньо високою адаптивністю ОМС у ситуації війни. Стійкість переважно демонструють спроможні територіальні громади, які завдяки практикам партисипативної демократії за підтримки міжнародних організацій здатні до оцінювання власного потенціалу й ризиків та планування життєдіяльності громади.

До викликів, які посилюють спроможність і стійкість громад, можна віднести такі:

- висока адаптивність ОМС міст (переважно) в ситуації війни – забезпечення стратегічного планування життя громади на кількарічний період дозволило врахувати ризики, які є наслідками російсько-української війни. В окремих громадах, де таке планування було проведене, ОМС ухвалили відповідні стратегії й плани, що позитивно вплинуло на спроможність і стійкість таких громад;
- наявність в Україні значної кількості проєктів міжнародної допомоги, міжнародної технічної допомоги, які розв'язують велику кількість проблем цивільної безпеки й гуманітарних проблем мешканців громад, надають потужну експертну підтримку;
- поширена практика організації та діяльності неформальних мереж, волонтерських ініціатив, інститутів громадянського суспільства (далі – ІГС), їхня самостійна робота або робота у взаємодії з ОМС – заслуговує на найвищу оцінку; ідеться про розв'язання гуманітарних потреб, надання соціальних, психологічних, правничих послуг, допомогу в організації та проведенні навчань населення з питань цивільної безпеки;
- наявність сталих практик неформальної місцевої комунікації (переважно в малих громадах сіл і селищ) через старост, місцевих активістів – такі практики виправдані в маленьких за чисельністю населених пунктах (орієнтовно до 10 тисяч мешканців);
- солідарність та ініціативність мешканців громад – поширені практики розміщення ВПО та евакуйованих осіб у приватному житловому секторі в мешканців громад, без ухвалення відповідних рішень ОМС;
- достатньо успішне розв'язання проблеми пошкодженого (зруйнованого) житла – державні ініціативи через програми «Відновлення», «Є-оселя»; місцеві програми в громадах – надання допомоги для ремонту житла; проєкти міжнародної технічної допомоги у сфері ремонту житла.

До викликів, які послаблюють спроможність і стійкість громад, можна віднести такі:

- недосконалість законодавства – наявність певних неузгодженостей у питаннях одночасного існування ВА та ОМС населених пунктів, що призводить до дублювання або незрозумілого викладення повноважень, проблеми з легітимністю рад, згортання інструментів партисипативної демократії, проблеми бюджетування виконання повноважень ОМС, проблеми забезпечення цивільної безпеки мешканців громад. Частина з порушених проблемних питань урегульована законопроектом № 9559-д (ухвалений 18 червня 2024 року Верховною Радою України, але на день написання цього дослідження ще не підписаний Президентом України). Отже, проблеми недосконалості законодавства, які лежать в основі викликів спроможності та стійкості місцевого самоврядування, поступово розв'язуються;
- низька адаптивність ОМС у ситуації війни (переважно сільських і селищних громад) – хоча загалом рішення ОМС відповідають законодавству у сфері цивільного захисту, існують застереження щодо актуальності їхнього змісту та вчасності їх ухвалення в ситуації війни. Прогалини регулювання в громадах долаються ситуативними рішеннями ОМС (виділення коштів на окремі потреби, призначення відповідальних осіб, виділення приміщень для тимчасового розміщення переміщених осіб). Водночас відсутність актуальних для ситуації війни рішень окремих територіальних громад створює інші проблеми: не розраховані на війну бюджетування, кадрова й матеріально-технічна підготовка ОМС громад;
- відсутність стратегічного планування громад – ОМС не враховують ризики воєнного стану, що позначається на ефективності використання наявних ресурсів і потенціалу громади, знижує рівень залучення мешканців до участі в управлінні місцевими справами;

- брак комунікації ОМС із мешканцями громад, неформальними мережами та ІГС – ОМС необґрунтовано обмежують доступ до публічної інформації, водночас обмежуючи можливості мешканців громад брати участь в управлінні місцевими справами; інформування населення з життєво важливих питань покладається на старост або ініціативно здійснюється неформальними мережами чи ІГС. Для маленьких громад (орієнтовно до 10 тисяч мешканців) таку систему комунікації можна вважати певною мірою ефективною. Однак у випадку більшої чисельності мешканців подібна комунікація негативно позначається на управлінні громадою (обмежується участь мешканців);
- недостатня комунікація обласних ВА з громадами з питань цивільної безпеки – оскільки цивільна безпека, захист прав, свобод і законних інтересів громадян належать до ключових завдань ВА, саме ці державні органи мали б забезпечити методичну й інформаційну допомогу ОМС в організації заходів із цивільної безпеки в громадах;
- недостатня увага (а іноді відсутність уваги) до прав людини осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення – відсутність доступної публічної інформації (зокрема, для людей із вадами зору), а також реальних засобів, персоналу для евакуації осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення;
- необґрунтоване обмеження ОМС доступу до публічної інформації в Україні – становить серйозну небезпеку для життя і здоров'я мешканців громад, створює перешкоди для участі мешканців громади в розв'язанні місцевих питань.

V. КЛЮЧОВІ ВИКЛИКИ, ЯКІ ВПЛИВАЮТЬ НА СПРОМОЖНІСТЬ І СТІЙКІСТЬ ГРОМАД

Результати загальнонаціонального [соціологічного опитування](#), проведеного у квітні 2024 року Соціологічною службою «InfoSapiens» на замовлення Національної платформи, показали, що серед основних інституцій, які населення України вважає найбільш ефективними під час війни, органи місцевої та регіональної влади мають досить низьку оцінку порівняно зі Збройними Силами України, волонтерами, Президентом України, Службою безпеки України тощо. Окрім того, відповіді респондентів указують на деяке зменшення ефективності взаємодії між мешканцями громади й місцевою владою під час війни порівняно із часом до повномасштабного вторгнення.

Результати 2024 року свідчать про суттєву втрату довіри населення країни до ОМС порівняно із ситуацією, наприклад, у жовтні – листопаді 2022 року. Тоді дані [сьомої хвили](#) всеукраїнського соціологічного дослідження з тематики місцевого самоврядування, проведеного Київським міжнародним інститутом соціології, свідчили, що 76,5% українців і українок вважали, що реформу місцевого самоврядування та територіальної організації влади (децентралізацію) потрібно продовжувати і що вона відіграла позитивну роль у спротиві широкомасштабному російському вторгненню. Так, 49% вважали, що реформа загалом позитивно вплинула на можливості спротиву, 53,5% були переконані, що саме формування нових укрупнених громад позитивно вплинуло на можливості спротиву. Більшість населення України (75%) наприкінці 2022 року вважала свої громади готовими до надзвичайних ситуацій і викликів, спричинених війною.

Зниження довіри й зменшення ефективності взаємодії свідчать про небезпеку відступу державної політики від досягнень децентралізації. Ідеться про потребу відновлення автономності ОМС (повноважень і бюджетування), повернення до інструментів партисипативної демократії з дотриманням балансу між національною безпекою й демократичним врядуванням.

Далі ми розглянемо низку викликів, названих під час [громадських консультацій](#) і виявлених у ході дослідження, які послаблюють або посилюють спроможність і стійкість.

Список виявлених викликів не є вичерпним, відображає лише думки учасників та учасниць громадських консультацій і висновки авторки дослідження.

ВИКЛИКИ СПРОМОЖНОСТІ ГРОМАД, ЯКІ ПОСЛАБЛЮЮТЬ ЇХНЮ СТІЙКІСТЬ

У сфері управління громадами, що зумовлені такими проблемами:

- певні обмеження здійснення місцевого самоврядування через утворення ВА (ідеться про неузгодженість між окремими повноваженнями ВА та ОМС, одноосібне ухвалення рішень ВА без залучення ОМС, мешканців громад та ІГС при розв'язанні питань місцевого значення; колізії в законах щодо припинення чи продовження повноважень ОМС у разі утворення ВА населеного пункту; тенденції до централізації влади у зв'язку з утворенням по всій країні ВА, які виконують повноваження ОМС без використання інструментів місцевої демократії);
- брак кадрового ресурсу у виконавчих органах місцевих рад (нестача бюджетних коштів на гідну оплату праці, наслідки мобілізації громадян, внутрішнього переміщення людей у більш безпечні регіони або за кордон тощо);
- проблема легітимності рад (відсутність кворуму депутатів місцевих рад для голосування, складний механізм позбавлення мандата депутата місцевої ради);
- зменшення прозорості роботи місцевих рад (проблеми доступу до публічної інформації, обмеження використання інструментів дорадчої та прямої демократії).

У сфері фінансової спроможності громад, що зумовлені такими проблемами:

- обмежені ресурси місцевих бюджетів (втрата джерел наповнення бюджету) внаслідок війни, позбавлення місцевих бюджетів податку на доходи фізичних осіб – так званого військового ПДФО);
- обмежений механізм використання залишків бюджетних коштів;
- збільшення фінансового навантаження на місцеві бюджети через ВПО, витрати на забезпечення безпекових норм, збільшення пільгових категорій населення;
- брак роз'яснення місцевим органам влади з боку держави правових підстав використання залишків бюджетних коштів на підтримку Збройних Сил України;
- утворення ВА позбавило ОМС переважної частини повноважень самостійно формувати й розпоряджатися бюджетом.

У сфері безпеки, що зумовлені такими проблемами:

- відсутність належних ресурсів (або неможливість використання наявних ресурсів) для будівництва та облаштування навіть найпростіших сховищ (зокрема, у закладах освіти, охорони здоров'я);
- недосконала система оповіщення про небезпеку (зокрема, відсутня різниця між сигналами оповіщення про обстріли та надзвичайні ситуації техногенного чи природного характеру);
- неналежна взаємодія ОМС, ВА з територіальними органами Державної служби України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС) у питаннях планування загальної карти захисних споруд територій, а також погодження будівництва захисних споруд; евакуації місцевого населення з небезпечних громад (люди відмовляються вчасно евакуюватися); підготовки населення громад до надзвичайних ситуацій (окрім системної роботи в закладах освіти).

Для деокупованих громад та громад, на яких велися бойові дії, додаткову проблему становить наявність забруднених вибухонебезпечними предметами територій ([див.](#) Інтерактивну мапу територій, які потенційно можуть бути забруднені вибухонебезпечними предметами, [Вплив війни: прифронтові громади та їх стійкість на основі опитування ключових інформантів у територіальних громадах. 2024](#)).

Проблеми тилкових регіонів:

- не готові змінювати власну економічну структуру. Приміром, до Закарпатської області релоковано машинобудівні підприємства, проте в регіоні немає кваліфікованої робочої сили для роботи на таких підприємствах;
- високий рівень безробіття серед ВПО, що зумовлює розроблення великих програм їх перекваліфікації для працевлаштування в громадах, які приймають;
- недостатня кількість або відсутність кваліфікованих кадрів і робочої сили (див. також [матеріал](#) «Кадровий голод. Що відбувається на ринку праці України під час війни»);
- брак робочих місць для ВПО: значна частина ВПО перемістилася до сільської місцевості, зазвичай там дуже обмежений ринок праці. Також у сільських громадах ВПО не затримуються через відсутність соціальної інфраструктури. Загалом проблеми з інфраструктурою має кожна територіальна громада. Так, десь не вистачає дитячого садка, школи або лікарні;
- зменшення кількості населення.

VI. ОРГАНІЗАЦІЯ ВЛАДИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В УМОВАХ ВІЙНИ. ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ СПІВІСНУВАННЯ ВІЙСЬКОВО- ЦИВІЛЬНИХ, ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ. АНАЛІЗ ЗАКОНОДАВСТВА

УЗАГАЛЬНЕНИЙ ВИСНОВОК

На основі аналізу законодавства можна зробити висновок про наявність певних неузгодженостей у питаннях одночасного існування ВА та ОМС населених пунктів. Ідеться, зокрема, про невизначеність із продовженням діяльності ОМС у разі утворення ВА населеного пункту, дублювання повноважень ВА та ОМС, відсутність обов'язку ВА застосовувати інструменти партисипативної демократії під час розроблення та ухвалення рішень. Частина з порушених проблемних питань урегульована законопроектом № 9559-д (ухвалений 18 червня 2024 року Верховною Радою України, але на день написання цього дослідження ще не підписаний Президентом України). Отже, проблеми, які лежать в основі викликів спроможності та стійкості місцевого самоврядування, поступово розв'язуються.

Попри очевидну подібність ВА та військово-цивільних адміністрацій (далі – ВЦА), між цими тимчасовими державними органами існують суттєві відмінності. Вони полягають у правових підставах їх утворення (на підставі різних законів) та меті їх утворення і території дії. Так, ВЦА утворювалися на підставі Закону України «Про військово-цивільні адміністрації», а ВА – Закону України «Про правовий режим воєнного стану».

ВЦА утворювалися фактично тільки в Донецькій та Луганській областях для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення безпеки й нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі в протидії актам збройної агресії, диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі відсічі збройної агресії російської федерації, зокрема проведення антитерористичної операції.

Натомість ВА утворюються на територіях, на яких введено воєнний стан (з 05 години 30 хвилин 24 лютого 2022 року – це вся територія України, див. указ Президента України від 24 лютого 2022 року [№ 64/2022](#) «Про введення воєнного стану в Україні», затверджений Законом України від 24 лютого 2022 року [№ 2102-IX](#)), для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки й порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян.

На сьогодні всі державні адміністрації є ВА. ВЦА вже припинені.

1. Утворення військово-цивільних адміністрацій

Ініціатива утворення ВЦА виникла у відповідь на ситуацію безвладдя на територіях Донецької і Луганської областей, в окремих районах яких проводилася антитерористична операція з 2014 року. Законопроект про ВЦА ([реєстр. № 1855](#) від 27 січня 2015 року) розглядався у Верховній Раді України достатньо швидко: 27 січня 2015 року – реєстрація, 3 лютого 2015 року – ухвалення парламентом (за № 141-УІІІ), 26 лютого 2015 року – повернуто з підписом Президента України, 28 лютого 2015 року – набрання чинності. Відповідно до пояснювальної записки до законопроекту реєстр. № 1855, утворення ВЦА мало б розв'язати низку проблем, зумовлених нездійсненням ОМС покладених на них Конституцією та законами України повноважень протягом тривалого часу, зокрема внаслідок їх фактичного самоусунення від виконання своїх повноважень під час проведення в Донецькій та Луганській областях антитерористичної операції.

Процедури утворення ВЦА схожі з процедурами утворення ВА:

- утворюються в разі потреби за рішенням Президента України;
- також, як і ВА, є двох типів – ВЦА районні, обласні та ВЦА населених пунктів.

Статусу ВЦА району, області набувають відповідно районні, обласні державні адміністрації, а голови районних, обласних державних адміністрацій набувають статусу керівників відповідних ВЦА.

ВЦА населених пунктів утворюються в одному чи декількох населених пунктах (селах, селищах, містах), у яких сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження, у тому числі внаслідок фактичного саморозпуску або самоусунення від виконання своїх повноважень або їх фактичного невиконання.

Загальне керівництво:

- ВЦА районними, обласними – у сфері забезпечення громадського порядку й безпеки здійснює керівник Антитерористичного центру при Службі безпеки України;
- ВЦА населених пунктів – керівники відповідних обласних ВЦА.

Фінансування діяльності ВЦА з виконання повноважень ОМС здійснюється за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів, виконання інших функцій – за рахунок коштів Державного бюджету України.

Безпосереднє керівництво ВЦА здійснюють їхні керівники.

Повноваження ВЦА здійснюються в порядку, визначеному законами України для здійснення повноважень відповідних ОМС, з урахуванням особливостей, встановлених Законом № 141-УІІІ.

Змінами до Закону про ВЦА протягом 2016–2020 років вносилися уточнення до правового статусу, а саме:

- внесення відомостей про ВЦА в Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань як про юридичних осіб;
- наступність повноважень припинених органів (посадових осіб) у зв'язку з утворенням ВЦА (забезпечення повсюдності й безперервності влади), уточнення моменту початку й припинення повноважень ВЦА, районних і обласних рад, ОМС;
- з урахуванням процесів децентралізації, зокрема повноважень Кабінету Міністрів України, ухвалення рішень про визначення адміністративних центрів територіальних громад та територій територіальних громад (з пояснювальної записки до законопроекту про внесення змін до деяких законів України щодо утворення військово-цивільних адміністрацій, реєстр. № 3913 від 21 липня 2020 року).

Порядок припинення повноважень ОМС у разі утворення ВЦА:

- у разі утворення ВЦА населених пунктів повноваження відповідних сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх утворення) рад, сільських, селищних, міських голів припиняються з дня призначення керівника такої ВЦА;
- повноваження виконавчих органів зазначених рад, апаратів цих рад та їхніх виконавчих комітетів, посадо-

вих та службових осіб місцевого самоврядування, які працюють у таких органах та апаратах, припиняються з дня, наступного за днем ухвалення рішення зазначеним керівником ВЦА населених пунктів про можливість цієї ВЦА здійснювати повноваження, віднесені законом до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад.

Підстави для утворення ВЦА області, району пункту:

- у разі нескликання сесії відповідно районної, обласної ради у встановлені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» строки;
- або для здійснення керівництва у сфері забезпечення громадського порядку й безпеки.

У разі ухвалення рішення про утворення районних, обласних ВЦА їх статусу набувають відповідні районні, обласні державні адміністрації, а голови районних, обласних державних адміністрацій набувають статусу керівників відповідних ВЦА.

Повноваження ВЦА області, району починаються в день набрання чинності актом Президента України про їх утворення й припиняються в день відкриття першої сесії новообраної ради.

Фінансування діяльності ВЦА:

- ВЦА населених пунктів – за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів;
- районних і обласних ВЦА – за рахунок коштів Державного бюджету України та відповідних районних й обласних бюджетів.

ВЦА були утворені [Указом](#) Президента України від 5 березня 2015 року № 123/2015. Указом були утворені Донецька обласна та Луганська обласна ВЦА, а також ВЦА в окремих районах цих областей. До указу вносилися зміни у 2015, 2016 і 2021 роках.

2. Правова підстава для запровадження військових адміністрацій

Правовою підставою для запровадження ВА слугує Закон України «Про правовий режим воєнного стану» (у редакції від 12 травня 2015 року № 389-VIII). Закон № 389-VIII замінив закон, ухвалений у 2000 році. Проходження Закону № 389-VIII у парламенті також було швидким: менш ніж два місяці минуло від дати реєстрації законопроекту реєстр. № 2541 від 3 квітня 2015 року до ухвалення Верховною Радою України 12 травня 2015 року, підписання Президентом України 8 червня 2015 року та набрання чинності 11 червня 2015 року. Законопроект був пріоритетований для внесення Президентом України до Верховної Ради України та розгляду парламентом рішенням Ради національної безпеки та оборони України від 18 лютого 2015 року, уведеним у дію указом Президента України від 12 березня 2015 року № 139/2015.

Так, Закон № 389-VIII визначає ВА як *тимчасові* державні органи, які *можуть* утворюватися на територіях, на яких введено воєнний стан, для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки й порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян.

Утворюються ВА рішенням Президента України за поданням ОДА або військового командування:

- ВА населених пунктів утворюються в межах територій територіальних громад, у яких сільські, селищні, міські ради, та/або їхні виконавчі органи, та/або сільські, селищні, міські голови *не здійснюють* покладені на них Конституцією та законами України повноваження, а також в інших випадках, передбачених Законом № 389-VIII;
- ВА населеного пункту (населених пунктів) очолює начальник, який призначається на посаду й звільняється з посади Президентом України за пропозицією Генерального штабу Збройних Сил України або відповідної ОДА;
- ВА районів та областей утворюються у разі нескликання сесії відповідно районної, обласної ради у встановлені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» строки, або припинення їх повноважень згідно із законом, або для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки й порядку. У разі ухвалення рішення про утворення районних, обласних ВА їх статусу набувають відповідно районні, обласні

державні адміністрації, а голови районних, обласних державних адміністрацій набувають статусу начальників відповідних ВА.

Фінансування діяльності ВА з виконання повноважень ОМС здійснюється за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів, виконання інших функцій – за рахунок коштів Державного бюджету України.

Строки діяльності ВА: ВА населених пунктів, районні, обласні ВА здійснюють свої повноваження протягом дії воєнного стану та 30 днів після його припинення чи скасування.

ВА в областях та місті Києві були утворені [Указом](#) Президента України від 24 лютого 2022 року № 68/2022. Указом було визначено, що:

- у зв'язку з утворенням ВА обласні, Київська міська державні адміністрації та голови цих адміністрацій набувають статусу відповідних ВА і начальників цих військових адміністрацій;
- на базі існуючих районних державних адміністрацій утворено відповідні районні ВА. У зв'язку з утворенням районних ВА відповідні районні державні адміністрації та голови таких адміністрацій набувають статусу відповідних районних ВА та начальників таких ВА.

Отже, на сьогодні всі державні адміністрації є ВА.

Припинення ВЦА у зв'язку з утворенням ВА:

- у зв'язку з утворенням ВА населених пунктів повноваження ВЦА цих населених пунктів припиняються з дня початку здійснення відповідною ВА своїх повноважень;
- у разі утворення районних, обласних ВА в день набрання чинності актом Президента України про їх утворення припиняються повноваження відповідних районних, обласних ВЦА.

Повноваження ВА щодо запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану визначаються в указі Президента України про введення воєнного стану.

У місцевостях, де ведуться бойові дії, запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану покладається безпосередньо на військове командування та ВА (у разі їх утворення).

Співіснування ВА та ОМС:

- у разі утворення ВА населеного пункту Верховна Рада України за поданням Президента України може ухвалити рішення про те, що в період дії воєнного стану та 30 днів після його припинення чи скасування *начальник ВА*, окрім повноважень, віднесених до його компетенції цим законом, *здійснює повноваження* сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, сільського, селищного, міського голови; а також *начальник ВА* розв'язує окремі питання структури виконавчих органів ради, підпорядкування виконавчих органів, комунальних підприємств тощо відповідної громади;
- *начальник відповідної ВА* в період дії воєнного стану *призначає* осіб на посади в ОМС, посади керівників комунальних підприємств, установ;
- сільським, селищним, міським головам відповідних територіальних громад надано право ухвалювати одноосібно рішення з окремих питань оборони та безпеки громади (таке право надано головам і Законом № 389-VIII, і змінами до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»);
- *повноваження ВА населених пунктів на відповідній території:* визначаються Конституцією України, законами України «Про оборону України», «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», «Про критичну інфраструктуру», Законом № 389-VIII та іншими нормативно-правовими актами. *Повноваження ВА здійснюються* ними в порядку, визначеному законами України для здійснення повноважень відповідних місцевих державних адміністрацій та ОМС, з урахуванням особливостей, встановлених Законом № 389-VIII. *ВА населених пунктів здійснюють делеговані повноваження органів виконавчої влади, надані ОМС законами України.*

3. Повноваження органів місцевого самоврядування під час війни

Після широкомасштабного вторгнення державна влада достатньо швидко врегулювала діяльність державних органів та ОМС в умовах воєнного стану. Парламент 12 травня 2022 року ухвалив Закон № 2259-ІХ, який спрощує функціонування місцевого самоврядування та уряду в період воєнного стану.

Зокрема, на період дії воєнного стану сільський, селищний, міський голова територіальної громади, на території якої не ведуться бойові дії та не ухвалено рішення про утворення ВА населеного пункту (населених пунктів), винятково для здійснення заходів правового режиму воєнного стану може ухвалити низку рішень із питань цивільного захисту, бюджетування питань оборони, надання населенню безоплатної правової допомоги тощо. Контроль за цими повноваженнями зберігається за ВА (шляхом оперативного інформування головою про ухвалені рішення, або шляхом самостійного перегляду ВА таких рішень, або звернення до суду для скасування рішення голови або про припинення діяльності голови та ОМС загалом та утворення ВА).

Попри те, що такі повноваження голів обмежують демократичні процедури представницьких органів, що виправдано потребою оперативного реагування на виклики воєнного стану, можна вважати позитивним рішення про продовження існування ОМС, а не тотальну їх заміну ВА.

Окрім того, для забезпечення мобільного реагування громад на загрози, були змінені закони в частині повноважень ОМС. **Додаткові функції**, які випали на долю місцевої влади в перші дні війни, стосувалися великого напливу ВПО: ОМС організували їх реєстрацію, видачу довідок і за допомогою членів громад налагодили процес розміщення людей, які покинули свої оселі.

Окремі населені пункти України опинилися під тимчасовою російською окупацією. Перед тамтешніми ОМС стало питання про дії за таких умов. Правова група Офісу підтримки реформи з децентралізації Мінрегіону підготувала **роз'яснення** «Деякі питання організації роботи ОМС в умовах воєнного стану».

Водночас **експерти** звертають увагу на нечіткість формулювань Закону № 389-VIII щодо продовження або припинення повноважень ОМС у випадку утворення ВА. Чітку норму містить стаття 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»: повноваження сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради достроково припиняються з дня набрання чинності актом Президента України про утворення відповідної військово-цивільної, військової адміністрації. При цьому Закон № 389-VIII передбачає момент припинення повноважень ВА: ВА населених пунктів, а також районні, обласні ВА, утворені у зв'язку з нескликанням сесії відповідно районної, обласної ради у встановлені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» строки, здійснюють свої повноваження до дня першого засідання першої сесії відповідної ради, обраної після скасування воєнного стану. Як бачимо, зазначена норма містить слова «...ради, обраної після...», що корелюють зі згаданими положеннями статті 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», який передбачає припинення діяльності місцевої ради у зв'язку з утворенням ВА. Аналогічні за змістом норми містять і «Прикінцеві положення» Закону № 389-VIII, але вони стосувалися періоду, коли збройна агресія РФ поширювалася лише на Донецьку та Луганську області.

Окремо Закон № 389-VIII виділяє випадок, коли районна чи обласна ВА утворена не «у зв'язку», а «для». Так, у разі утворення районних, обласних ВА для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки й порядку такі адміністрації здійснюють свої повноваження до скасування воєнного стану. У цьому випадку без прив'язки до першої сесії новообраної ради.

Таким чином, з наведених вище норм законів України можна було б зробити висновки про те, що утворення ВА завжди означає припинення діяльності відповідної місцевої ради. І повернення до функціонування ОМС на таких територіях можливе лише після скасування воєнного стану.

Але реальна ситуація інша. Наприклад, постановою Верховної Ради України від 16 листопада 2022 року № 2777-ІХ «Про здійснення начальниками військових адміністрацій населених пунктів у Харківській області повноважень, передбачених частиною другою статті 10 Закону України “Про правовий режим воєнного стану”» постановлено, зокрема, що в період дії воєнного стану в Україні та 30 днів після його припинення чи скасування начальники... Малинівської та Чугуївської міських ВА Чугуївського району Харківської області, крім повноважень, віднесених до їх компетенції Законом України «Про правовий режим воєнного стану», здійснюють повноваження відповідних сільських, селищних, міських рад, їхніх виконавчих комітетів, відповідних сільських, селищних, міських голів.

При цьому і Малинівська селищна, і Чугуївська міська ради продовжують свою роботу. У розділі 3.2 цього дослідження надано огляд ситуації в цих деокупованих громадах.

На підтвердження можна навести зміст **розпорядження** Малинівської селищної ВА Чугуївського району Харківської області від 30 травня 2023 року № 290 «Про звернення до Кабінету Міністрів України», у якому, зокрема, вка-

зується, що Малинівська селищна рада утримувала протягом двох опалювальних сезонів (2021–2022 і 2022–2023 років) тарифи на послуги тепlopостачання та гарячого водовідведення незмінними.

Отже, існують колізії в законах щодо співіснування ОМС та ВА в разі утворення останніх у населеному пункті.

Законом № 389-VIII визначені *функції контролю з боку ВА за діяльністю сільського, селищного, міського голови* відповідної територіальної громади під час виконання ним повноважень, наданих статтею 9 цього закону, а саме:

- начальник обласної ВА за погодженням із Генеральним штабом Збройних Сил України порушує перед Президентом України питання про утворення ВА населеного пункту (населених пунктів) у разі наявності фактів порушень сільським, селищним, міським головою цього закону, Конституції чи інших законів України;
- начальник ВА звертається до суду щодо визнання незаконними актів ОМС, підприємств, установ та організацій, які обмежують права та інтереси територіальної громади.

В експертних колах поширена [критика](#) спроб централізації, зокрема вказується на недоцільність повсюдного утворення ВА, згадуються негативні кейси усунення від влади міських голів Чернігова, Рівного та Сум. Явними проблемами у відносинах між центральною та місцевою владою називають дублювання повноважень ВА та ОМС, нечіткість норм чинного законодавства, а також неузгодженість з антикорупційним законодавством процедури призначення міських і селищних голів на посади очільників ВА.

[На думку низки експертів](#), обнуління самоврядування на певних рівнях адміністративно-територіального устрою Донецької та Луганської областей видавалося логічним з огляду на відверто колаборантський склад обласних і деяких районних рад. Але згідно із Законом України «Про військово-цивільні адміністрації» (пункт 5 частини 1 статті 4) голови ВЦА отримали повноваження одноосібно складати й затверджувати місцеві бюджети. Цю позицію закону неодноразово критикували правозахисники ще до початку повномасштабного етапу війни 24 лютого 2022 року, надаючи владі рекомендації поступово відходити від такої форми управління на місцях і давати людям більше самоврядування.

[4. Обмеження можливостей місцевих бюджетів](#)

Залишається проблемою обмеження можливостей місцевих бюджетів, що негативно позначилося на виконанні ОМС як своїх «звичайних» повноважень, так і повноважень зі сприяння обороні та цивільному захисту.

З 2022 року (після широкомасштабного вторгнення РФ в Україну) загострилася [дискусія політиків](#) про доцільність функціонування місцевого самоврядування під час війни з огляду на його «неефективність».

Така політична позиція, очевидно, – прихований мотив для «дискредитаційної» кампанії проти ОМС, під час якої окремі випадки неефективного в ситуації війни використання коштів місцевих бюджетів подавалися в медіа як системна проблема. Можна припустити, що кампанія була «успішною адвокацією» змін до бюджету 2024 року, якими місцеві бюджети позбавили доходів від оподаткування доходів у вигляді грошового забезпечення, грошових винагород та інших виплат, одержаних військовослужбовцями, поліцейськими й особами рядового й начальницького складу (так званого військового ПДФО).

Бюджетний процес (формування бюджету 2024 року) супроводжувався палкою [дискусією](#) про [небезпеку](#) позбавлення місцевих бюджетів доходів із військового ПДФО (це було закладено в урядовий законопроект реєстр. № 10037 від 12 вересня 2023 року). Для бюджетів територіальних громад це означало втрату 20 мільярдів гривень у 2023 році і 65 мільярдів гривень у 2024 році. Асоціація міст України виступила ([звернення](#)) проти вилучення в територіальних громад ПДФО. Незважаючи на серйозну критику з боку ОМС, бюджет 2024 року був ухвалений у запропонованій урядом редакції. Таким чином, для ОМС створений додатковий ризик для реалізації своїх повноважень.

[5. Обмеження залучення мешканців громади до ухвалення рішень із питань місцевого самоврядування](#)

Експертна спільнота та [Всеукраїнська асоціація громад](#) також критикують обмеження залучення мешканців громади до ухвалення рішень із питань місцевого самоврядування, які з 2022 року розв'язують ВА (там, де вони утворені). Ідеться, зокрема, про необхідність контролю за ухваленими ВА рішеннями з питань місцевого самоврядування.

[6. Як згадані проблеми розв'язуються?](#)

Для розв'язання згаданих та інших проблем взаємодії державної влади та ОМС Верховна Рада України 18 червня 2024 року ухвалила закон про внесення змін до деяких законів України щодо розширення повноважень ОМС із під-

тримки сектору безпеки і оборони України (законопроект реєстр. № 9559-д від 30 серпня 2023 року, 25 червня 2024 року направлено на підпис Президенту України). Він, зокрема, запроваджує такі зміни: заборона головам місцевих рад суміщати посади (окрім деяких винятків, зокрема дозволено обіймати посаду голови ВА населеного пункту (населених пунктів); надання місцевим радам повноважень щодо фінансової та матеріальної підтримки сектору безпеки і оборони в період дії воєнного чи надзвичайного стану, затвердження місцевих програм підтримки сектору безпеки і оборони (окрім надання вогнепальної зброї, бойових припасів, вибухових речовин, вибухових пристроїв) з обов'язковим повідомленням про ухвалені рішення Міністерства оборони України. Слід врахувати, що ці зміни можуть бути реалізовані після внесення відповідних змін до Бюджетного кодексу України.

Важлива новація – розділення повноважень місцевих рад у галузі оборонної роботи на власні й делеговані (стаття 36 закону) і надання делегованого повноваження: підготовка, подання на затвердження, організація виконання та реалізація відповідно до закону місцевих програм будівництва, облаштування й утримання інженерно-технічних і фортифікаційних споруд, які мають бути погоджені з відповідними центральними органами виконавчої влади. Отже, робота в громадах зі створення та облаштування захисних споруд цивільного захисту нарешті буде бюджетована державою.

VII. ДОСЛІДЖЕННЯ РЕАГУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ (ТЕРИТОРІЙ РІЗНОГО РІВНЯ БЕЗПЕКИ) НА ВИКЛИКИ ВОЄННОГО СТАНУ ТА ВПЛИВ ТАКОГО РЕАГУВАННЯ НА РІВЕНЬ СТІЙКОСТІ ГРОМАД. СИТУАЦІЯ В ГРОМАДАХ

УЗАГАЛЬНЕНИЙ ВИСНОВОК

Загалом рішення ОМС відповідають законодавству у сфері цивільного захисту, хоча існують застереження щодо їх актуальності ситуації війни. По суті, законами й актами Кабінету Міністрів України врегульовані всі засадничі питання. Питання цивільного захисту достатньо повно врегульовані законодавством, ДСНС написані та оприлюднені алгоритми, процедури. [Алгоритми](#) в надзвичайних ситуаціях воєнного характеру розроблені ДСНС, у тому числі для [закладів освіти](#). Завдання місцевих органів – адаптувати визначені законодавством норми до умов області, району, територіальної громади, а саме – організувати інфраструктуру, урахувати географічне розташування та ландшафтні особливості регіону, запланувати відповідне бюджетування, забезпечити ремонт, закупівлю необхідних матеріальних ресурсів (резервів), навчити і визначити відповідальний персонал, врахувати демографічний і соціальний склад населення, налагодити ефективну міжвідомчу взаємодію, проводити роботу з населенням тощо.

Це все вимагає від ОМС стратегічного планування життя громади на кількарічний період, урахування ризиків російсько-української війни та її наслідків. В окремих громадах таке планування відбулося, ОМС ухвалили відповідні стратегії і плани, що позитивно вплинуло на спроможність і стійкість таких громад.

Більша частина ОМС територіальних громад, керуючись рішеннями обласних рад чи ВА області, ухвалила рішення організаційно-розпорядчого характеру щодо питань цивільного захисту (Програми або Плани заходів з питань цивільного захисту, продовольчої безпеки, створення резервів, Положення про евакуаційні комісії, підрозділи виконавчих органів рад, відповідальні за питання цивільного захисту).

Щодо вчасності ухвалення таких рішень, то рішення в період 2022–2023 років ухвалювалися на підставі та на виконання змін до законів (у частині повноважень ОМС і ВА), рішень органів державної влади вищого рівня, а саме указів Президента України, рішень Ради національної безпеки та оборони України, рішень уряду. Протягом 2023–2024 років до рішень із питань цивільного захисту на рівні областей вносилися зміни (переважно в частині бюджетування заходів цивільного захисту). Зміни на рівні області спонукали ОМС громад актуалізувати власні рішення. Щодо актуальності рішень, то рішення (Програми або Плани заходів з питань цивільного захисту, продовольчої безпеки, створення резервів, Положення про евакуаційні комісії, підрозділи виконавчих органів рад, відповідальні за питання цивільного захисту) деяких громад із питань цивільного захисту не адаптовані до надзвичайних ситуацій воєнного характеру. Якщо на рівні області стратегічні документи (програми, цільові програми, плани) тощо оновлюються з урахуванням ситуації війни, то в територіальних громадах подекуди досі чинні рішення (Плани заходів, Плани евакуації тощо) на випадки тільки надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру, без урахування ситуації війни. Прогалини регулювання долаються ситуативними рішеннями (виділення коштів на окремі потреби, призначення відповідальних осіб, виділення приміщень для тимчасового розміщення переміщених осіб).

Те, що окремі територіальні громади не ухвалюють відповідні ситуації війни рішення (з питань цивільного захисту, створення резервів, організації евакуації тощо), спричиняє інші проблеми: бюджетування, кадрова та матеріально-технічна підготовка громад не розраховані на війну. Попри це, ОМС громад ухвалюють ситуативні рішення, наприклад про ремонт або облаштування найпростіших сховищ у закладах освіти й охорони здоров'я, закупівлю мінімального матеріального резерву в пункти незламності (як правило, це питна й технічна вода, харчові продукти, медикаменти та надані через міжнародну технічну допомогу засоби зв'язку – «старлінки», генератори та інші резервні джерела зв'язку та живлення). У регіонах на всіх рівнях (область, район, місто, селище, село або об'єднана громада) створені інструменти інституційного забезпечення для оперативного реагування на кризи (інструменти міжвідомчої взаємодії). Це передбачені законодавством ради оборони, комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій (стаття 6 Кодексу цивільного захисту), субланки ланок територіальних підсистем єдиної державної системи цивільного захисту (стаття 10 Кодексу цивільного захисту), органи з евакуації. Однак ефективність їх функціонування викликає сумнів з огляду на попереднє зауваження про неадаптованість в окремих громадах рішень із питань надзвичайних ситуацій до ситуації війни.

У більшості територіальних громад існує проблема з резервами харчування, медикаментів, пального, а також засобами міжвідомчої комунікації на випадок кризових ситуацій.

Часто добра підготовка регіону до надзвичайної ситуації воєнного характеру пов'язана з наявністю в регіоні міжнародної допомоги. Наприклад, у Сумській області Охтирська міська громада завдяки Проекту USAID «ГОВЕРЛА» [отримала](#) 4 потужні генератори; Глухівська міська рада уклала меморандум про партнерство з проектом міжнародної технічної допомоги «Підтримка реформи децентралізації в Україні» та «Програмою для України з розширенням прав і можливостей на місцевому рівні U-LEAD з Європою»: Глухів [отримав](#) 3 електрогенераторні установки Generator 5 kW Diesel, масла до них і набір інструментів на загальну суму понад 436 тисяч гривень; Чернігівська область, Ічнянська міська рада розпочала співпрацю з організацією «Protection Civile France». У межах проекту допомоги благодійники [надіслали](#) в громаду 14 генераторів різної потужності, завдяки яким можна розв'язати основні проблеми енергетичної незалежності).

У питаннях забезпечення рішеннями й діями ОМС прав людини виявлені непоодинокі негативні випадки, коли під час розроблення, ухвалення і виконання рішень ОМС не враховують права людей з інвалідністю та інших маломобільних груп населення; також у районах, наближених до зони ведення бойових дій, спостерігається тенденція до неправомірного обмеження доступу до публічної інформації.

Водночас позитивною є тенденція до забезпечення в громадах фактично на рівні прав ВПО прав «евакуйованих осіб», попри невизначеність правового статусу останніх. У сільських і селищних громадах допомога переміщеним особам надається мешканцями громад навіть за відсутності рішень ОМС. Таким чином, суспільна взаємодія в громадах створює фундамент стійкості, не чекаючи на її формалізацію обраною владою.

1. Інформація про Івано-Франківську, Київську, Сумську та Чернігівську області

1.1. ІВАНО-ФРАНКІВСЬКА ОБЛАСТЬ

Івано-Франківська обласна ВА на запити надала повну відповідь і копії документів з усіх питань. ОМС територіальних громад надали різні за обсягом і змістом відповіді. Але загалом достатньо повні.

Так, Комплексна цільова соціальна програма розвитку цивільного захисту Івано-Франківської області на 2022–2025 роки була [затверджена](#) рішенням обласної ради 23 квітня 2021 року. Програма передбачає фінансування заходів із реалізації державної політики у сфері захисту населення та території від надзвичайних ситуацій, зокрема воєнного характеру. Додатки до програми змінювалися у 2022 та 2023 роках, бюджетування було актуалізовано для умов воєнного стану, зокрема на модернізацію систем оповіщення в області, створення страхового фонду документації (здаємо проблему з неевакуйованими архівами судів та інших державних органів Донецької та Луганської областей у 2014 році), накопичення матеріального резерву. Джерелами фінансування програми визначені кошти, зокрема, обласного бюджету (103 651,215 тисячі гривень), місцевих бюджетів (36 046,000 тисяч гривень). Передбачені також «інші джерела фінансування».

Системи оповіщення: в області працюють централізовані системи оповіщення, апаратура застаріла, це створює проблеми з оповіщенням; для оповіщення населення використовують мобільний застосунок «Повітряна тривога». У територіальних громадах оповіщення налагоджене стаціонарними чи пересувними гучномовцями, або мобільним застосунком, або чатами в телеграм-каналах чи фейсбуку.

Інформація про ЗСЦЗ (інтерактивні мапи, адреси) розміщена на сайтах обласної ВА, Головного управління ДСНС, районів й окремих територіальних громад; на контролі питання створення, облаштування, стану й кількості ЗСЦЗ усіх територій області; проводиться робота з балансоутримувачами щодо безперешкодного доступу населення до ЗСЦЗ.

Створення *регіонального матеріального резерву* передбачено обласними цільовими програмами й документами на їх реалізацію, наявні (або триває накопичення) паливно-мастильні матеріали, засоби енергопостачання, автономні джерела постачання, засоби обігріву; рішеннями області визначені реальні джерела фінансування створення матеріальних резервів. На контролі обласної ВА та обласної ради – аналогічна робота ОМС (ім рекомендовано здійснювати належні обґрунтування обсягів номенклатури матеріальних резервів із належними розрахунками, ураховуючи всі можливі (і прогнозовані) надзвичайні ситуації для конкретних видів територій, планування робіт із ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, розмірів заподіяних збитків та обсягів життєзабезпечення населення); районам доручено, а ОМС рекомендовано затвердити програми створення й накопичення матеріальних резервів і відповідне бюджетування).

Позитивним прикладом може слугувати Програма цивільного захисту населення і територій Єзупільської територіальної громади Івано-Франківської області від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру на 2024–2025 роки ([затверджена](#) у 2023 році) і Комплексна цільова соціальна програма запобігання виникнення надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру та підвищення рівня готовності оперативно-рятувальної служби цивільного захисту до дій за призначенням на 2024 рік ([затверджена](#) у 2023 році). Програми містять заходи, спрямовані, зокрема, на надання термінової допомоги постраждалому населенню громади (для відновлення житла), матеріалів першочергового життєзабезпечення, розвиток і модернізацію системи оповіщення населення.

Але, наприклад, Програма захисту населення і території Брошнів-Осадської територіальної громади Івано-Франківської області при загрозі та виникненні надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру на 2022–2025 роки не містить актуальних у стані війни заходів і [не переглядалася](#) станом на 2024 рік.

1.2. КИЇВСЬКА ОБЛАСТЬ

ОДА / ВА надала повну відповідь і копії документів з усіх запитуваних питань.

Обласна комплексна [програма](#) забезпечення безпеки населення і території Київської області від надзвичайних ситуацій на 2024–2027 роки затверджена рішенням Київської обласної ради від 7 грудня 2023 року (останні зміни внесені 16 травня 2024 року). Програма називає однією з підстав її розроблення введення в Україні воєнного стану та визначає напрями, зокрема, із забезпечення допомоги постраждалому населенню, приведення в готовність наявного фонду ЗСЦЗ, розвитку систем оповіщення, зв'язку, інформації, управління, створення умов для забезпечення безпеки населення та територій територіальних громад шляхом створення центрів безпеки громадян; навчання та інформування населення щодо порядку дій при виникненні надзвичайної ситуації (небезпечної події) або її загрозі. Паспортом програми передбачено її бюджетування винятково за рахунок коштів обласного бюджету (розміром 1 772 796,93659 тисячі гривень). Також в області окремо затверджена [Програма відновлення приватних будинків](#), зруйнованих унаслідок бойових дій на території Київської області на 2022–2023 роки (23 червня 2022 року). Програма була оновлена й продовжена до 2024 року.

В області створена автоматизована *система централізованого оповіщення*, яка наразі модернізується.

ЗСЦЗ створені й облаштовані, також створені й облаштовані пункти незламності, пункти обігріву (інформація з адресами на [сайті](#) обласної ВА), створені постійні робочі групи для контролю за фондом ЗСЦЗ; постійно триває оновлення, облаштування ЗСЦЗ; створені колцентри та групи в телеграмі для прийняття й оброблення звернень громадян із питань стану об'єктів фонду ЗСЦЗ; проводиться робота з розміщення в громадських місцях QR-кодів із посиланням на карти об'єктів фонду ЗСЦЗ.

Резерви: в інтернатних закладах системи соціального захисту населення області забезпечено джерела альтернативного живлення, буржуйки, польові кухні, запаси палива, питної води та харчових продуктів.

Релокація бізнесу: Київська область – одна з лідерів за кількістю релокованого бізнесу. У межах урядової програми релокації Київщина розмістила 77 релокованих підприємств ([інформація](#) станом на 2 травня 2024 року).

Евакуація: в області оновлено склад і завдання евакуаційної комісії (створена у 2002 році та функціонує для надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру), в інтернатних закладах системи соціального захисту населення області утворені евакуаційні комісії, затверджені плани евакуації під час повітряної тривоги та в разі надзвичайної ситуації, розроблені порядки дії працівників закладів, усі працівники ознайомлені з ними.

Міжвідомча взаємодія: здійснюється в межах роботи регіональної комісії з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій; територіальної підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту області, інших міжвідомчих органів.

Прийняття та облаштування ВПО: в області ухвалені відповідні програми, у вересні 2023 року стартувала Всеукраїнська кампанія «Робота для ВПО: ти потрібен!». Її мета – допомогти ВПО працевлаштуватися та інтегруватися в нових умовах. У межах реалізації кампанії на Київщині організовані заходи з інформування ВПО про вільні робочі місця, програми сприяння зайнятості населення, можливості професійного навчання та перенавчання, організацію підприємництва, надання грантів для створення або розвитку власної справи тощо. 2,2 тисячі ВПО скористалися послугами служби зайнятості в Київській області від початку 2024 року ([інформація](#) станом на 16 квітня 2024 року).

Системне навчання персоналу [проводиться](#).

Робота з населенням: ведеться системно через офіційні вебсайти, ЗМІ; у межах роботи з дітьми та молоддю створені 15 команд «Юних рятувальників», 54 класи безпеки, проводяться шкільні змагання з безпеки життєдіяльності; функціонують консультаційні пункти з питань цивільного захисту; через ЗМІ, офіційні вебресурси, соціальні мережі.

Позитивним прикладом може слугувати [Програма](#) цивільного захисту населення і територій Бучанської міської територіальної громади від надзвичайних ситуацій на 2024–2026 роки, ухвалена 11 грудня 2023 року. У програмі враховані наслідки ведення бойових дій на території громади та запропоновані актуальні для громади напрями роботи, зокрема наголошено на ризиках розміщення на території громади об'єктів підвищеної небезпеки й потенційно небезпечних об'єктів, а також наявності на території громади ділянок, забруднених вибухонебезпечними предметами.

Інакша ситуація у Фастівській міській територіальній громаді: Цільова програма захисту населення і територій Фастівської міської територіальної громади від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру на 2023–2024 роки, [затверджена](#) в грудні 2022 року, не містить жодних особливостей цивільного захисту в умовах воєнного стану. Так само, як Цільова програма розвитку цивільного захисту населення і територій Бориспільської міської територіальної громади від надзвичайних ситуацій на 2024–2026 роки, [затверджена](#) 15 грудня 2023 року.

1.3. СУМСЬКА ОБЛАСТЬ

Область має найдовший порівняно з іншими регіонами України кордон із російською федерацією, тому її територія одразу стала театром воєнних дій. У більшості територіальних громад близькість до кордонів із державами-агресорами й міркування національної безпеки слугують підставою для обмеження доступу до інформації, хоча в половині громад, які відмовилися надати запитувану публічну інформацію, такі відомості розміщені на сайтах (Положення про евакуаційні комісії, адреси ЗСЦЗ, кількісні показники матеріальних резервів тощо). На сайтах обласної ВА та обласної ради також дуже обмежені пошукові можливості.

В області діє [Регіональна цільова програма](#) захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру на 2022–2024 роки (затверджена обласною радою 29 жовтня 2021 року (актуальна інформація про програму на запит не надана, на сайтах обласної ВА та обласної ради розміщена лише перша редакція документа станом на 2021 рік). Програма передбачає, зокрема, заходи забезпечення готовності регіональної автоматизованої системи централізованого оповіщення керівного складу Сумської ОДА, органів управління підприємств, установ і організацій області, а також оповіщення та інформування населення про загрозу і виникнення надзвичайних ситуацій; поповнення та утримання регіонального матеріального резерву. Орієнтовний обсяг фінансування програми – 15 159,1 тисячі гривень, зокрема за рахунок коштів обласного бюджету (13 507,3 тисячі гривень), місцевих бюджетів (1 651,8 тисячі гривень). Передбачені також «інші джерела фінансування».

Загалом в області з 2022 року на достатньо високому рівні забезпечуються заходи цивільного захисту, особливо оповіщення, мережа ЗСЦЗ та евакуація населення; у більшості територіальних громад наявні ЗСЦЗ (переважно найпростіші сховища), функціонують або перебувають у процесі створення (накопичення, облаштування, закупівлі, реконструкції, будівництва) системи оповіщення, матеріальні резерви; з інформації на сайті обласної ВА можна зробити висновок про постійний контроль із боку влади області за реалізацією заходів цивільного захисту, у тому числі ОМС.

Системи оповіщення: створені територіальна та місцеві автоматизовані системи централізованого оповіщен-

ня, що перебувають у постійній готовності. Доведення сигналу «Увага всім!» до населення здійснюється за допомогою 112 електросирен і 148 сучасних пристроїв оповіщення. Інформування населення області здійснюється через FM-радіостанцію «Слобода FM» і телебачення філії ПАТ «НСТУ» «Сумська регіональна дирекція». З метою своєчасного інформування населення на території Сумської області використовується мобільний додаток «Повітряна тривога».

ЗСЦЗ: розпорядженнями голови Сумської обласної ВА від 27 червня 2023 року, від 7 серпня 2023 року головам районних ВА спільно із сільськими, селищними, міськими головами було поставлено завдання із забезпечення до 30 грудня 2023 року 100% ЗСЦЗ населення в об'єктах фонду ЗСЦЗ і здійснення їх перевірки щокварталу; районним державним адміністраціям – районним ВА спільно з виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад і Головним управлінням ДСНС України у Сумській області, Головним управлінням Національної поліції в Сумській області доручено щокварталу проводити обстеження ЗСЦЗ; найпростіші сховища в закладах охорони здоров'я обладнані, є резерви освітлення, питної та технічної води, контейнери для зберігання харчових продуктів; засоби надання медичної допомоги; засоби зв'язку, оповіщення (телефоном, мережею Інтернет), шанцеві інструменти, біотуалети тощо.

Резерви: у Сумській області затверджений [План заходів](#) забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану від 17 серпня 2022 року.

Найпростіші сховища в закладах охорони здоров'я містять резерви освітлення, питної та технічної води, контейнери для зберігання харчових продуктів; засоби надання медичної допомоги; засоби зв'язку, оповіщення (телефоном, мережею Інтернет), шанцеві інструменти, біотуалети тощо.

Управлінням охорони здоров'я на випадок виникнення критичних ситуацій видано наказ від 28 листопада 2022 року «Про підготовку закладів охорони здоров'я області до роботи в умовах тривалої відсутності електро- та тепlopостачання», яким визначено механізм безперебійного надання медичної допомоги пацієнтам у невідкладних станах; наявні автономні джерела живлення; запас паливно-мастильних матеріалів на 10 діб; укладено договори з автозаправними станціями.

Міжвідомча взаємодія: здійснюється на постійній основі через регіональні (місцеві) координаційні органи типу комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій, ланки (підланки) загальної державної системи цивільного захисту.

Евакуація (населення, матеріальних і культурних цінностей): керівникам відповідних структурних підрозділів Сумської обласної ВА, територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, головам відповідних районних ВА спільно з головами територіальних громад визначено завдання організувати проведення обов'язкової евакуації населення, матеріальних і культурних цінностей у два етапи (рішення від 10 липня 2023 року):

- на I етапі (підготовчому) з 11 липня 2023 року здійснено підготовку до проведення заходів з евакуації населення з населених пунктів 5-кілометрової зони від державного кордону України з російською федерацією в безпечні райони відповідно до планів, що відпрацьовані й затверджені головами районних державних адміністрацій – начальниками районних ВА, головами територіальних громад;
- на II етапі (виконавчому) здійснюються заходи з реалізації завдань, визначених на підготовчому етапі I.

Щоденно ведеться облік кількості осіб, які виявили бажання евакуюватися, які відмовилися від евакуації, кількості написаних відмов від евакуації.

Розпорядженням голови Сумської обласної ВА від 11 серпня 2023 року «Про проведення евакуації населення» визначено розпочати проведення евакуації населення з 28 серпня 2023 року, а також посилити тимчасові обмеження особливого режиму в межах 5-кілометрової зони від державного кордону України з російською федерацією (на території 15 територіальних громад Сумської області).

Листом Сумської обласної ВА від 28 серпня 2023 року № 02–36/9788 направлено витяг із графіка до голів Котопської, Охтирської, Сумської, Шосткинської районних державних адміністрацій – начальників районних ВА та визначено завдання із забезпечення виконання заходів згідно з розпорядженням.

Прийняття та облаштування ВПО: переміщені особи приймаються, у сільських територіальних громадах переважно розселяються в родичів та знайомих, є рішення про виділення житлових приміщень (кімнат); окремо від ВПО в рішеннях про виділення житла для тимчасового проживання та в інформації на сайтах територіальних громад згадуються «евакуйовані особи». Важливо, що попри відсутність обліку «евакуйованих осіб» як ВПО, ОМС громади надають таким людям житло, забезпечують базові гуманітарні потреби.

Навчання персоналу: як правило, організовано згідно з планами, затвердженими обласною ВА, але не скрізь; провідна роль в організації навчання персоналу ОМС, закладів освіти й охорони здоров'я належить територіальним

підрозділам ДСНС; на рівні територіальних громад навчання проводиться за активного сприяння волонтерських, благодійних, громадських організацій, міжнародних гуманітарних організацій; тематика навчань – переважно протимінна безпека, домедична допомога, організовано навчання із закладами освіти (персоналом та учнями), теми – питання цивільної безпеки (як дістатися до сховищ), поводження під час обстрілів на відкритій місцевості.

Робота з населенням із питань цивільного захисту:

- інформування чи навчання населення проводиться на базі консультативно-навчальних пунктів ОМС;
- багато інформаційного матеріалу з питань поводження під час сигналу тривоги – на офіційних вебсайтах ВА, ОМС;
- на сайтах громад мало інформації про процедури евакуації, контакти (гарячі лінії) на випадки евакуації, пункти збору для евакуації населення (доступ до цієї інформації переважно обмежений, хоча окремі територіальні громади публікують адреси пунктів збору для евакуації);
- інформацію про ЗСЦЗ розміщено на офіційних вебресурсах ОМС, інформування про ЗСЦЗ для населення здійснюється за допомогою QR-кодів, які разом із написами «ЦЕ ВРЯТУЄ ВАШЕ ЖИТТЯ» розміщені в закладах освіти, культури, соціальної сфери, інших комунальних закладах, транспорті.

1.4. ЧЕРНІГІВСЬКА ОБЛАСТЬ

Цільова соціальна програма розвитку цивільного захисту Чернігівської області на 2021–2025 роки [затверджена](#) обласною радою 26 січня 2021 року, зміни вносилися у 2023 і 2024 роках (Програма викладена [в новій редакції](#)). Оновлена програма передбачає заходи зі створення й поповнення матеріального резерву, розвиток системи зв'язку та оповіщення, технічний захист інформації тощо. Бюджетування буде здійснено переважно за рахунок коштів обласного бюджету (45 122,5 тисячі гривень проти 53 402,5 тисячі гривень субвенцій із Державного бюджету та 280,0 тисяч гривень коштів районних, міських, селищних і сільських бюджетів). Передбачені також «інші джерела фінансування».

Аналогічні програми затверджені (або зміни до програм затверджені) ОМС територіальних громад області, наприклад [Програма](#) розвитку цивільного захисту Варвинської селищної територіальної громади на 2021–2025 роки, затверджена рішенням Варвинської селищної ради 30 червня 2021 року, зміни внесені 5 грудня 2022 року. Програмою передбачено, зокрема, створення та наповнення селищного матеріального резерву, розвиток системи зв'язку, оповіщення та інформатизації цивільного захисту, утримання та ремонт ЗСЦЗ, облаштування пунктів обігріву й пунктів незламності.

[Цільова соціальна програма](#) розвитку цивільного захисту, реагування на надзвичайні ситуації, події та ліквідації пожеж на території Понорницької селищної ради на 2023–2025 роки, затверджена рішенням Понорницької селищної ради від 25 серпня 2023 року (нова редакція програми). Програма, зокрема, містить заходи з модернізації автоматизованої системи централізованого оповіщення, обстеження місцевості та знешкодження вибухонебезпечних предметів на території селищної ради (виконання термінових заявок).

З інформації на сайті обласної ВА можна зробити висновок про постійний контроль із боку влади області за реалізацією заходів цивільного захисту, у тому числі ОМС.

Наприклад, рішенням обласної комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій, оформленим протоколом від 2 червня 2022 року № 7, поставлені завдання сільським, селищним, міським радам організувати роботу гарячих ліній для отримання інформації та скарг від громадян про порушення вимог законодавчих і нормативно-правових актів у питаннях ЗСЦЗ населення, у тому числі безперешкодного доступу до об'єктів фонду ЗСЦЗ, а також поінформувати населення про телефони гарячих ліній (*інформація з відповіді на запит від Чернігівської обласної ОДА (ВА)*).

2. Огляд діяльності органів місцевого самоврядування в тилкових громадах Закарпатської та Львівської областей у сфері забезпечення цивільного захисту

2.1. ЗАКАРПАТСЬКА ОБЛАСТЬ

Досліджувалися [Ужгородська міська](#) територіальна громада та [Холмківська сільська](#) територіальна громада Ужгородського району Закарпатської області.

УЗАГАЛЬНЕНИЙ ВИСНОВОК

У досліджених громадах організація роботи ОМС, їх взаємодія з ОВА, ІГС та волонтерськими ініціативами від початку повномасштабного вторгнення РФ в Україну в лютому 2022 року заслуговує на найвищу оцінку. Місто Ужгород змогло налагодити міжвідомчу взаємодію та внутрішню логістику ОМС, бюджетування для організації приймання вимушених переселенців. Гуманітарні та соціально-економічні питання, які загострені війною, як свідчить бюджет і рішення ОМС Ужгородської міської територіальної громади, щорічно мають пріоритет для ОМС громади.

Комунікація з мешканцями в територіальній громаді також задовільна, зокрема через невелику кількість населення всі одне одного знають, тому стратегічно важливу інформацію люди передають між собою, а також через старост. Старости й голова сільської ради проводять зустрічі з мешканцями громади, кожного мешканця, по суті, знають особисто, завдяки чому соціальні зв'язки більш стійкі.

Холмківська сільська територіальна громада складається із сіл і мешканців приватних садиб, населення нечисленне, громада не володіє нерухомістю для забезпечення й розміщення ВПО. Сільське населення не є соціально активним і зі стійкою громадською позицією. Мешканці громади мають менший вибір для працевлаштування й культурного та навчального розвитку, на відміну від обласного центру.

Тому адаптація ВПО в місті Ужгороді більш реальна.

Місто Ужгород ще з 2014 року запровадило ефективні механізми громадської участі мешканців громади, чого бракує сільській громаді.

Місто Ужгород знайшло й активно реалізує свою модель взаємодії з бізнесом, громадянським суспільством, що сприяє підвищенню рівня міжсекторальної довіри, закладає можливості для адаптації, трансформації викликів, інноваційних підходів.

Однак ця взаємодія, на думку опитаних місцевих експертів, більшою мірою агресивна, оскільки вона офіційна та не має стійких близьких соціальних зв'язків.

На противагу місту, сільська рада та її посадовці (голова й старости) підтримують із громадою тісний соціальний зв'язок, знають і турбуються про проблеми мешканців, знають мешканців поіменно й особисто, побоюються втратити довіру виборців.

Обидві досліджувані громади мають високий потенціал стійкості, ефективно використовують міжнародну експертну підтримку, зокрема під час стратегічного планування життя громад, ураховують у своїй діяльності фактор війни, що (як свідчить наведений у цьому дослідженні аналіз ситуації в інших тилкових громадах України) мало поширена практика в тилкових громадах.

Ужгородська міська територіальна громада

Утворена [12 червня 2020](#) року. До складу громади ввійшло місто Ужгород і ще 16 громад.

Громада тилова, обстрілів не зафіксовано.

Органом місцевого самоврядування є [Ужгородська міська рада](#).

Чисельність населення Ужгородської громади станом на 1 квітня 2023 року – 133 911 осіб, кількість ВПО – 27 293 особи ([Стратегія розвитку Ужгородської міської територіальної громади до 2030 року](#), затверджена радою від 28 березня 2024 року). Громада має постійну міграційну динаміку – переважно це трудова міграція за кордон. Демографічна ситуація у 2022 році змінювалася основним чином під впливом міграційних процесів, викликаних війною:

виїзд місцевих мешканців за кордон і поповнення населення громади ВПО, переважна частина яких – жінки з дітьми. Ужгородська громада прийняла понад 27 тисяч ВПО. Таку кількість осіб не можна вважати точною, оскільки є багато вимушених переселенців, які повернулися в місця постійного проживання, зокрема в деокуповані регіони. Зважаючи на прикордонне розташування громади, можемо припустити, що певна кількість ВПО покинула громаду й перемістилася за кордон. Водночас у місті Ужгород проживають особи, які не реєструються в Єдиній інформаційній базі ВПО. Як зазначено в самій стратегії, такі особи найчастіше або продовжують працювати дистанційно на попередніх місцях праці, або працевлаштувалися в регіоні, або живуть на заощадження й не потребують допомоги.

В основному відтік ВПО з міста відбувається через високі ціни на оренду житла, відсутність соціального житла й малу кількість прихистків (шелтерів), розташування прихистків (шелтерів) на території, звідки важко добиратися до робочих місць, і відсутність робочих місць.

Перевага населеного пункту в тому, що це обласний центр, на території міста є діючий аеропорт, воно розташоване неподалік від Словаччини і відносно недалеко до кордону з Угорщиною.

Холмківська сільська територіальна громада Ужгородського району Закарпатської області

Утворена 29 жовтня 2017 року шляхом добровільного об'єднання територіальних громад 10 сіл. У складі є 4 громади, громади 10 сіл, 3 старостати.

Органом місцевого самоврядування є **Холмківська сільська рада**.

Громада тилова, обстрілів не зафіксовано.

Особливість Холмківської сільської територіальної громади полягає в поєднанні порівняно невеликої території і високої щільності населення (187,18 осіб/км²). Громада характеризується вигідним економіко-географічним розташуванням. Її перевага також у близькому розташуванні до кордону з Угорщиною й Словаччиною.

Населення громади становить 16 853 особи, упродовж 2022–2023 років у громаді станом на 25 квітня 2023 року зареєструвалося 3 198 ВПО. Як і в громаді міста Ужгорода, демографічна ситуація в Холмківській сільській територіальній громаді із 2022 року змінювалася основним чином під впливом міграційних процесів, викликаних війною (інформація з тексту проекту Стратегії розвитку Холмківської громади до 2027 року, розміщеної на сайті ради 14 листопада 2023 року, відомостей про затвердження документа **не знайдено**).

Важливою позитивною відмінністю обох громад є те, що за сприяння проекту «Стратегічний аналіз і рекомендації з розширення можливостей органів місцевого самоврядування і громад за допомогою відповідних стратегічних документів», реалізація якого стала можливою завдяки Агентству США з міжнародного розвитку (USAID) та щирій підтримці американського народу через Проєкт USAID «ГОВЕРЛА», у них розроблені стратегії розвитку громад. Стратегія розвитку Ужгородської міської територіальної громади до 2030 року та Стратегія розвитку Холмківської сільської територіальної громади до 2027 року містять сценарії розвитку громад з урахуванням фактору війни (песимістичні й стримано-оптимістичні сценарії). Під час розроблення документів громади намагалися **залучити** якомога ширше коло громадськості й максимально наблизити його до реалій, урахувати можливості й потенціал кожної громади окремо, воєнний стан, роботу з ВПО тощо.

>> НАЯВНІСТЬ У ГРОМАДІ МЕДІА ТА ІГС

В Ужгородській міській територіальній громаді діє 21 канал, приватні інтернет-ресурси «Варош», «Фест», «Новини Закарпаття», «Суспільне Закарпаття», «Ужгород» та друковані видання – газети «Ужгород», «Ріо Ужгород», «Новини Закарпаття», «Афіша Закарпаття».

У Холмківській сільській територіальній громаді вся інформація оприлюднюється на сайті Холмківської сільської ради, офіційних ЗМІ не зареєстровано.

>> НАЯВНІСТЬ У ГРОМАДІ ВОЛОНТЕРІВ, ВОЛОНТЕРСЬКИХ МЕРЕЖ

У місті Ужгороді розвинена волонтерська сітка. Місцеві активісти називають 13 найактивніших організацій, зокрема такі:

- волонтери Закарпатської обласної організації Товариства Червоного Хреста;
- приймальня Української Гельсінської спілки з прав людини в місті Ужгороді (безоплатна правнича допомога);
- ГО «Волонтери Закарпаття» (допомога ВПО, військовим і членам їхніх сімей);
- ГО «Рух підтримки закарпатських військових» (допомога військовим і членам їхніх сімей);

- БФ «Карітас» (реалізація проєкту «Допомога сім'ям, постраждалим внаслідок АТО») та інші.

У Холмківській сільській територіальній громаді зареєстровано 23 громадські організації та 7 благодійних організацій. Створення та діяльність ІГС актуалізувалися в період воєнного стану, переважно це волонтерська робота із забезпечення мешканців регіонів, що постраждали від повномасштабного вторгнення, харчовими продуктами, засобами гігієни тощо; співпраця для допомоги військовим Збройних Сил України спецзасобами, автомобілями, харчовими продуктами, ліками, одягом тощо.

Відомі для широкого загалу організації на території територіальної громади:

- БО «БФ "Щастя в долонях. Закарпаття»;
- БФ «Карітас» (реалізація проєкту «Допомога сім'ям, постраждалим внаслідок АТО»).

За інформацією місцевих активістів, реєструвати юридичних осіб у районі краще, ніж у місті, оскільки тут вигідніше сплачувати податки й комунальні послуги, оренда та купівля нерухомості дешевші.

>> **СТАН ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАСЕЛЕННЯ ТОВАРАМИ ПЕРШОЇ ПОТРЕБИ, НАДАННЯ ПОСЛУГ**

У громадах немає жодних обмежень у сфері надання послуг у зв'язку з війною.

Товарами першої потреби насамперед ВПО забезпечені повністю: на базі приміщення Ужгородської міської ради «Совине гніздо» діє пункт збору допомоги ВПО, де можна отримати товари першої потреби; на площі Жупанатській на території «Совиноного гнізда» як гуманітарного хабу місцева організація Товариства Червоного Хреста для ВПО та людей у скрутному становищі надає медичні препарати та допомогу; у приміщенні на вулиці Гойди, 8, власником якого є Закарпатська обласна рада, розміщені відомі в громаді потужні ІГС, які також слугують пунктом збору та роздачі гуманітарної допомоги для ВПО та військових і членів їхніх сімей.

У Холмківській сільській територіальній громаді пунктами незламності слугують приміщення в селах, де обрали старостів, і в самій сільській раді. Ці приміщення мають генератори для безперебійного світлопостачання.

>> **НАЯВНІСТЬ ПРОЄКТІВ ДЕРЖАВНОЇ ДОПОМОГИ**

У громадах діють проєкти «Є-оселя» через відділення «Ощадбанку», «ПриватБанку» та «Укрексімбанку», завдяки яким громадяни можуть оформити іпотеку на житло.

Також Закарпатська ОДА реалізує унікальний для України проєкт передачі на умовах суперфіцію земельної ділянки державної власності для забудови багатоквартирного будинку з умовою, що до побудови нерухомості забудовник придбає понад 100 квартир у місті Ужгороді, Ужгородському районі, у тому числі на території Холмківської сільської територіальної громади, для військових Збройних Сил України, які отримали інвалідність, пов'язану з несенням служби. Цей проєкт успішний тим, що нерухомість забудовник купує наперед, до використання земельної ділянки, набутої в користування для забудови.

>> **НАЯВНІСТЬ ПРОЄКТІВ МІЖНАРОДНОЇ ТЕХНІЧНОЇ ДОПОМОГИ**

Ужгородська міська територіальна громада має потужний інвестиційний портфель. Перелік наявних на цей час інвестиційних пропозицій охоплює Індустріальний парк «Ужгород» (внесений до реєстру індустріальних парків України 16 грудня 2022 року). У бізнес-профілі індустріального парку «Ужгород» виробництво будівельних матеріалів; виробництво модульного житла; створення водноспортивного оздоровчого комплексу «АКВАТІК-ЦЕНТР УЖГОРОД»; створення льодової арени «ICE LAND»; створення інноваційного кластера.

Холмківська сільська територіальна громада активно долучається до реалізації міжнародних проєктів, зокрема підписала та реалізує угоди з громадами Словаччини, Чехії, Угорщини. Важливими партнерами громади є проєкт USAID «Стратегічний аналіз і рекомендації з розширення можливостей органів місцевого самоврядування і громад за допомогою відповідних стратегічних документів» («ГОВЕРЛА») та Міжнародна організація з міграції.

>> **НАЯВНІСТЬ У ГРОМАДІ РЕЛЮКОВАНИХ ПІДПРИЄМСТВ, УСТАНОВ, ОРГАНІЗАЦІЙ (БІЗНЕС, ЗАКЛАДИ ВИЩОЇ ОСВІТИ)**

За інформацією місцевих експертів, отриманою під час особистого спілкування, з 2022–2023 років спостерігається падіння ділової активності в державі загалом і в громаді, зокрема, через що Ужгородська громада не може

повною мірою використати транспортно-логістичний потенціал. Зростає рівень тіньової зайнятості в громаді, бізнес сплачує податки несвоєчасно та не в повному обсязі, релоковані підприємства не перереєстровуються в Ужгороді, зростає залежність доходів бюджету міста від підприємств, установ та організацій бюджетної сфери. Скорочення працівників у бюджетних установах також не сприяє зростанню доходів місцевого бюджету.

Попри такі песимістичні оцінки, на кінець 2023 року в Ужгород **релоковано понад 200 підприємств**, з них: 189 (104 – юридичні, 85 – фізичні особи-підприємці) уже офіційно перереєструвалися в місті й працюють, вони зберегли свої потужності, перевезли трудові колективи, налагодили діяльність на новому місці розташування. Решта підприємств перебуває на різних етапах релокації – від транспортування до пошуку вільних майданчиків.

Із загальної кількості релокованих підприємств у місті найбільшу частку становить ІТ-кластер – понад 40 підприємств. Друге і третє місце – сфера надання послуг та оптово-роздрібна торгівля.

Для підтримання релокованого бізнесу в реаліях сьогодення **внесено зміни** до Програми підтримки підприємництва та релокації бізнесу в м. Ужгород на 2023–2025 роки щодо фінансово-кредитної підтримки, а саме – здійснення компенсації частини вартості придбаних альтернативних джерел енергозабезпечення коштом місцевого бюджету.

Навчальні заклади, зокрема заклади вищої освіти, які відкрили філіали в місті Ужгороді, – ВНЗ «Східноєвропейський слов'янський університет» м. Ужгород.

У Холмківській сільській територіальній громаді найбільша кількість суб'єктів господарювання розташована в селі Минай і Сторожницькому старостинському окрузі (31,7% і 23,3% від загальної кількості відповідно), а найменша – у Тарнівському старостинському окрузі (4,7% і 6,1% від загальної кількості відповідно). Майже така ж структура і фізичних осіб-підприємців. Найбільша кількість суб'єктів господарювання – юридичних осіб у селі Минай, Коритнянському та Сторожницькому старостинських округах (30,0%, 21,6% і 20,2% від загальної кількості відповідно), а найменша – у селі Холмок і Тарнівському старостинському окрузі (5,9% і 6,7% від загальної кількості відповідно). Така тенденція може бути пов'язана з невеликою кількістю населення села Розівка й більш віддаленим розміщенням Тарнівського старостинського округу від адміністративного центру громади, де підприємницька активність значно нижча.

На цей час у селі Концово Холмківської громади розпочинають роботу два релоковані підприємства, що сприятиме економічному розвитку громади.

У село Розівка релоковано завод «SheMax», а в село Тарнівці переїхала друкарня, завдяки чому зросла кількість робочих місць і надходження до бюджету територіальної громади.

>> ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ МЕШКАНЦІВ ГРОМАД

Питання, пов'язані з пошкодженням (руйнуванням) житла, розв'язуються через центри надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП) обох громад.

Ужгородська міська територіальна громада: відкрито **пункти незламності** на території міста Ужгорода. Пункти мають безперебійний інтернет, воду, печиво, теплу воду, можливість підігріти їжу, зігрітися.

На випадок припинення роботи засобів зв'язку по місту Ужгороду розставлені рупори для оповіщення населення про оголошення тривоги через загрозу повітряної атаки, які працюють на генераторах у разі відсутності електроенергії.

Словацьке місто-побратим Кошице передало Ужгороду систему оповіщення «PAVIAN». Затверджено перелік об'єктів для встановлення кінцевого обладнання системи оповіщення в Ужгороді на початку війни 2022 року.

Наразі в кожному житловому кварталі на дві-три вулиці розміщені системи оповіщення (сигналізації тривоги).

Також по місту встановлене радіо для оповіщення в разі відсутності іншого зв'язку.

Інформаційні таблички з питань особистої безпеки в громаді розміщені в громадському транспорті, у приміщенні ЦНАПу Ужгородської міської ради, окрім того, соціальну рекламу розміщено на бігбордах і сітілайтах, якими володіє Ужгородська міська рада.

У Холмківській сільській територіальній громаді: генератори та системи оповіщень розміщені в кожному селі громади; у кожному навчальному закладі громади і в самій сільській раді є дошки оголошень для інформування громадян із питань безпеки.

Оскільки громада в основному складається з приватного житлового сектору, то власники приватних будинків мають підвали, щоб сховатися, а в селі Розівка, відповідно до карти бомбосховищ, є одне офіційне бомбосховище. Заклади освіти громади організували підвали для цієї ж мети, їх місце розташування позначено вказівниками.

На дошках оголошень сільради, приміщень старости, ЦНАПів і навчальних закладів розміщена інформація з питань особистої безпеки.

>> ЕВАКУАЦІЯ

Ужгородська міська територіальна громада: Ужгород має [мапу сховищ](#).

Через телеграм-канали Ужгородської районної державної адміністрації, Ужгородської міської ради, сайти Ужгородської міської ради та Холмківської сільської ради можна відстежувати події та оголошення в громадах.

Міський голова Ужгорода ще на початку 2022 року (розпорядження від 20 січня 2022 року № 30 «Про додаткові органи з евакуації у місті Ужгород») ухвалив утворити на території міста Ужгород збірні пункти евакуації, проміжні пункти евакуації та приймальні пункти евакуації для зустрічі, приймання евакуйованого населення та організації відправлення його в безпечні місця розміщення. Відповідні доручення надані евакуаційній комісії міста й управлінню охорони здоров'я та цивільного захисту населення.

На початку повномасштабної війни та особливо в період активних евакуацій мешканців з інших регіонів до міста Ужгорода й Закарпаття працівники структурних підрозділів Ужгородської міської ради брали участь у чергуванні на залізничному вокзалі міста, у гуртожитках міста для координації евакуйованого населення, забезпечення його теплою їжею, водою, одягом і ночівлею, надання статусу ВПО. Також до цієї роботи залучалися всі охочі мешканці міста та волонтери громадських організацій.

У міській раді створено [Цілодобовий координаційний центр Ужгородської міської ради](#), де можна отримати інформацію про реєстрацію в місті та подальші дії.

Від початку повномасштабної війни в місті на повну працює волонтерський рух і діє велика кількість неурядових організацій, які надають різні види допомоги (БО «Я допоможу», БО соціального спрямування «Неємія», БФ «Карітас-caritas» Мукачівської греко-католицької єпархії, Ужгородський міський осередок Товариства Червоного Хреста України, Центр підтримки вимушених переселенців «Я – Маріуполь», Гуманітарний штаб допомоги переселенцям із Луганщини тощо).

Інформацію про те, яким транспортом (маршрутом) будуть евакуювати людей, можна отримати в ЦНАПах обох громад.

>> ХАРЧУВАННЯ ДЛЯ ВПО

У чотирьох їдальнях міста *Ужгорода* вимушені переселенці можуть харчуватися за талонами безкоштовно. Спеціальні талони для харчування можна отримати в департаменті соціальної політики міської ради.

Медична допомога: повний спектр медичних послуг можна отримати в «InterFamily» – соціальній клініці сімейної медицини, створеній у серпні. Там працюють фахові медики. Аналізи, діагностика, консультація сімейних лікарів, а також направлення до вузьких спеціалістів – ці послуги ВПО можуть отримати безкоштовно.

Холмківська сільська територіальна громада: основна інформація про евакуацію населення розміщена на дошках оголошень у сільраді, приміщеннях старост, навчальних закладах, а також застосовуються вуличні системи оповіщення та сайт сільради; указані адреси пунктів збору для евакуації: приміщення сільської ради та старост.

Інформації про порядок дій людини до прибуття до пунктів збору немає.

Визначальну роль в інформуванні з питань евакуації покладено на ЦНАПи в громадах.

>> ДОПОМОГА З ЕВАКУАЦІЄЮ ЛЮДЯМ З ІНВАЛІДНІСТЮ ТА ІНШИМ МАЛОМОБІЛЬНИМ ГРУПАМ ЛЮДЕЙ

В обох громадах дуже мало громадського транспорту, адаптованого для потреб людей з інвалідністю та інших маломобільних груп. Таблички і сайт органів влади адаптовані для людей із вадами зору.

Громадський транспорт лише у власності приватних перевізників, не адаптований для потреб людей з інвалідністю та інших маломобільних груп.

>> ЗСЦЗ

У місті *Ужгороді* кожен навчальний заклад (садки, школи, заклади вищої освіти) обладнаний бомбосховищами або має договори на сусідні приміщення, які адаптовані до бомбосховищ для розміщення дітей та учасників навчального процесу, це також стосується медичних закладів. Муніципальна поліція моніторить роботу закладів громадського харчування та магазинів і їхній режим роботи під час оголошеної тривоги.

У *Холмківській сільській територіальній громаді* сховище є тільки в селі Розівка, решта приміщень не надійні у використанні.

>> НАВЧАННЯ МІСЦЕВОГО НАСЕЛЕННЯ З ПИТАНЬ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В ГРОМАДАХ

Ужгородська міська територіальна громада: навчальні заклади спільно з відділом цивільного захисту населення Ужгородської міської ради та відповідальними особами з охорони праці проводять тренувальні навчання з евакуації учнів та студентів чи курсантів.

Холмківська сільська територіальна громада: в освітньому процесі навчальні заклади громади проводять навчання та практику евакуації учасників освітнього процесу, комунальні заклади й сама сільрада відпрацьовують практично зі своїми працівниками дії на випадок екстрених ситуацій.

>> ОРГАНІЗАЦІЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОБОРОНИ

Ужгородська міська територіальна громада: у громаді зареєстровано 8 підрозділів територіальної оборони. Інформація про їхні активності відсутня.

Холмківська сільська територіальна громада: територіальну оборону на території громади було сформовано на початку 2022 року, але зі зміною законодавства та необхідністю легалізувати її вона була розформована та не продовжила свою діяльність.

2.2. ЛЬВІВСЬКА ОБЛАСТЬ

Досліджувалися [Великомостівська міська](#) територіальна громада Червоноградського району Львівської області та [Розвадівська сільська](#) територіальна громада Стрийського району Львівської області.

УЗАГАЛЬНЕНИЙ ВИСНОВОК

ОМС громад не ухвалили ключові рішення з питань цивільного захисту мешканців, питанням безпеки у випадку настання надзвичайної ситуації воєнного характеру належної уваги не приділяється.

Проте зі взаємодії мешканців громад між собою та ОМС, старостами (неформальні зв'язки) вбачається, що в сьогоденні умовах обидві громади досить стійкі до поточних та очікуваних загроз. Проте не завдяки системним діям ОМС, а завдяки міцним соціальним зв'язкам і солідарності мешканців громад. Відсутня ініціатива ОМС у взаємодії з ІГС, громадськими ініціативами, мережами, спільнотами, волонтерами й бізнесом. Взаємодія відбувається завдяки ініціативі саме ІГС, ситуативним громадським ініціативам тощо.

Варте уваги те, що, попри відсутність відповідних рішень, місцева влада громади активно й оперативно розв'язує всі питання в неформальній комунікації з мешканцями громад. Зокрема, у процесі дослідження можна було безперешкодно телефоном сконтактувати з представниками керівництва громад й отримати стислі відповіді на питання. Також помітною й ефективною є комунікація ОМС із мешканцями громад через старост.

ВПО в обох громадах були розміщені в приватному житловому секторі в мешканців громад. Людський фактор розв'язав дуже багато організаційних питань замість органів влади, а ВПО отримали фахових консультантів серед власників житла та їхніх сусідів із поточних дрібних питань доступу до послуг у громаді. Це суттєво допомогло в інтеграції переселенців у життя громад, попри низький рівень взаємодії з місцевою владою. Аналогічна ситуація і з релокованими підприємствами.

На прикладі двох тилових громад можна сказати, що в них суспільні системи та інститути самостійно адаптуються до криз і різких змін середовища. Громадяни, ІГС, громадські ініціативи, ОМС взаємодіють між собою для розв'язання різних гуманітарних, соціальних і безпекових завдань, але переважно без формалізації такої діяльності рішеннями ОМС.

Хоч у Великомостівській громаді існує ГО «Молодіжний ініціативний центр», в обох громадах розвиток і підтримка громадянського суспільства не належать до пріоритетів місцевої влади.

Для невеликої чисельності мешканців громади (орієнтовно 10 тисяч людей) таку систему управління можна вважати певною мірою ефективною. Однак у випадку більшої чисельності мешканців система управління громадою буде вимагати більшої активності ОМС та інших інструментів їх взаємодії з громадянським суспільством.

Великомостівська міська територіальна громада

Громада утворена 22 листопада 2017 року шляхом об'єднання 4 рад (1 міської та 3 сільських). До складу громади ввійшло 12 населених пунктів.

На території громади діють усі регіональні органи державної влади та місцевого самоврядування: Львівська ОДА / ОВА і Червоноградська районна державна адміністрація / районна ВА, Львівська обласна рада, Червоноградська районна рада, орган місцевого самоврядування громади – Великомоствівська міська рада.

Громада тилова, обстрілів не зафіксовано.

Рівень міграції мінімальний. На території громади проживає 170 ВПО (загальна кількість населення громади – 15 937 осіб).

У громаді активно працюють ГО «Молодіжний ініціативний центр» і ГО «Тех Стартап Скул», БФ «Рокада» та БФ «Право на захист».

Гуманітарну та технічну допомогу мешканцям громади – ВПО надавали такі організації: БФ «Рокада», «[Ukrainian Children SOS](#)» (надала [допомогу](#) для дітей-ВПО), [Міжнародна організація з міграції](#). У 2022 році в громаді була реалізована [Програма](#) грошової допомоги від ЮНІСЕФ «Спільно».

ОМС громади укладено меморандуми про взаємодію з ГО «Молодіжний ініціативний центр» і ГО «Тех Стартап Скул».

Організовані волонтерські мережі відсутні. Громадяни самостійно об'єднуються для допомоги військовим: роблять окопні свічки, плетуть маскувальні сітки, готують їжу, донатять на Збройні Сили України.

Руйнувань на території громади немає, послуги населенню надаються в повному обсязі, постійно наявні товари першої потреби, громадяни можуть отримати медичне забезпечення вчасно та безперешкодно.

Проекти міжнародної технічної допомоги в громаді відсутні.

У громаді є 3 релоковані підприємства. Проте зміни до стратегічних документів соціально-економічного розвитку громади не вносилися (змін до базових документів – [Стратегії](#) розвитку Великомоствівської об'єднаної територіальної громади на 2020–2027 роки, затвердженої у 2019 році, [Програми](#) соціально-економічного розвитку Великомоствівської міської територіальної громади на 2021–2022 роки, затвердженої у 2021 році, на сайті не знайдено).

Територіальна оборона в громаді не функціонує.

Розвадівська сільська територіальна громада

Громада утворена 2 листопада 2016 року шляхом об'єднання 4 сільських рад. До складу громади входять 9 сіл.

На території громади діють всі органи державної влади та ОМС: Львівська ОВА, Стрийська районна ВА, Розвадівська сільська рада Стрийського району Львівської області.

Громада розташована далеко від ведення бойових дій. Не обстрілюється.

На цей час у громаді зареєстровано 121 ВПО (загальна чисельність населення – 9 310 осіб).

У громаді медіа та ІГС відсутні; зафіксовано 6 стихійно сформованих волонтерських мереж.

Руйнувань немає, усі сервісні служби працюють у штатному режимі.

Проекти міжнародної технічної допомоги відсутні.

У громаді відсутні релоковані підприємства, установи, організації, навчальні заклади.

Територіальна оборона відсутня.

Інформація, яка надається ДСНС, ІГС, волонтерськими об'єднаннями, розміщується на офіційному сайті громади, поширюється на сторінці громади в соціальних мережах.

Рішення ОМС про їх взаємодію з ІГС, громадськими ініціативами, мережами, спільнотами, волонтерами, активістами, бізнесом для розв'язання питань цивільної безпеки в громаді відсутні. Усі питання розв'язуються в міру їх виникнення шляхом усної домовленості з головою громади.

>> **ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ МЕШКАНЦІВ ГРОМАД**

Великомоствівська міська територіальна громада

У ході з'ясування стану забезпечення ОМС громади цивільного захисту населення на сайті громади досліджено рубрику [«Цивільний захист»](#). Зміст рубрики малоінформативний для мешканців громади, там розміщена лише інформація про пожежну безпеку, посилання на сайт ДСНС (методичні документи та алгоритми дій, наказ про використання та облік ЗСЦЗ). Відсутня інформація про евакуацію, контактні дані відповідальних у громаді осіб за евакуацію, надання допомоги на випадки виникнення надзвичайних ситуацій, інша життєво важлива інформація. Також відсутня інформація про наявність та адреси ЗСЦЗ (є лише [розпорядження](#) від 12 грудня 2022 року про створення комісії для обстеження ЗСЦЗ). Серед нормативно-правових актів ОМС програм чи планів цивільного захисту населення громади не знайдено.

На сайті є інформація та контакти посадової особи, до якої слід звертатися в разі пошкодження (руйнування) житла, закінчення продуктів, води, медикаментів (наприклад, у випадку системних обстрілів). Під час розмови з посадовцями ОМС громади з'ясовано, що в разі закінчення продуктів, води, медикаментів (наприклад, у випадку системних обстрілів чи припинення роботи засобів зв'язку) буде визначений відповідальний працівник.

Інформація, яка надається ДСНС, ІГС, волонтерами, розміщується на офіційному сайті громади, поширюється в соціальних мережах, а також на дошках оголошень.

З розмови з мешканцями громади з'ясовано, що в громаді спільно з представниками ДСНС проводяться навчання (тренінги) з питань безпеки в закладах освіти.

Розвадівська сільська територіальна громада

Аналогічна ситуація: на сайті громади досліджено рубрику **«Цивільний захист»**, малоінформативну для мешканців громади, де розміщена лише загальна інформація про загальнодержавні контакти аварійних служб, посилання на сайт ДСНС (методичні документи та алгоритми дій). Відсутня інформація про евакуацію, контактні дані відповідальних осіб за цивільний захист (зокрема, евакуацію, надання допомоги у випадку виникнення надзвичайних ситуацій) та інша життєво важлива інформація. Відсутня інформація про наявність та адреси ЗСЦЗ. Серед нормативно-правових актів ОМС програм чи планів цивільного захисту населення громади не знайдено.

З розмови з посадовцями громади з'ясовано, що:

- у випадку пошкодження (руйнування) житла слід звертатися в ЦНАП виконавчого комітету Розвадівської сільської ради Стрийського району Львівської області;
- у випадку закінчення продуктів, води, медикаментів (наприклад, у випадку системних обстрілів) слід звертатися до старости в старостинських округах;
- у випадку припинення роботи засобів зв'язку можна звертатися в пункт незламності. Проте інформація про наявність таких пунктів на сайті відсутня;
- у разі виникнення потреби в евакуації слід звертатися в застосунок «Дія» або в пункт незламності;
- людям з інвалідністю та іншим маломобільним групам людей по інформацію про допомогу при евакуації слід звертатися до старост у старостинських округах;
- інформацію про адреси найближчих до місця проживання (роботи, навчання дітей) ЗСЦЗ слід шукати в застосунку «Дія».

Дії влади будуть залежати від конкретної ситуації, що виникне.

Навчання місцевого населення з питань цивільного захисту в громадах

У Великомоствіській міській територіальній громаді інформація відсутня.

Розвадівська сільська територіальна громада:

- за інформацією посадовців, у громаді проводяться періодичні навчання з питань безпеки (евакуація, поведіння під час обстрілів, поведіння у випадку окупації тощо) спеціалістами ОМС із запрошенням представників ДСНС і поліції. У громаді відповідальні особи періодично проводять у навчальних закладах громади навчання з питань безпеки.

3. Огляд діяльності органів місцевого самоврядування в деокупованих у 2022 році громадах Запорізької та Харківської областей у сфері забезпечення цивільного захисту

УЗАГАЛЬНЕНИЙ ВИСНОВОК

У досліджених громадах Запорізької області навіть в умовах небезпеки, яка триває, питанням цивільної безпеки мешканців громади ОМС не приділяється належна увага. Питання відновлення житла й надання гуманітарної допомоги забезпечене на належному рівні. Значний внесок у підтримку мешканців громади гуманітарною допомогою й соціальними, психологічними послугами роблять волонтерські, благодійні та міжнародні організації. ЦНАПи могли б відігравати більш помітну роль в інформуванні та наданні послуг мешканцям громад, якби ОМС приділяли цьому більше уваги.

У досліджених громадах Харківської області добре організована робота ОМС із надання допомоги населенню, реалізуються проекти міжнародної технічної допомоги, активно діють ІГС, неформальні волонтерські та інші мережі. Попри відсутність на сайтах ОМС повної інформації з питань цивільного захисту, активно працюють консультаційні пункти з питань цивільного захисту, утворені у ВА. Також важливими джерелами інформації є соціальні мережі (групи, створені або посадовцями ОМС, або мешканцями громад). Місцеві активісти й мешканці громади високо оцінюють діяльність ОМС з організації надання соціальної допомоги, компенсації за пошкоджене (зруйноване) житло, забезпечення товарами першої потреби, харчовими продуктами, евакуації. Існують відмінності в інформуванні про місце розташування ЗСЦЗ: у місті ця інформація загальнодоступна; у селищі така інформація в загальному доступі відсутня (як правило, мешканці ховаються в підвалах власних будинків).

Для огляду ситуації були обрані громади в різних областях, але з типовими проблемами, які є наслідком ведення на їхній території у 2022 році бойових дій і її тимчасової окупації.

3.1. ЗАПОРІЗЬКА ОБЛАСТЬ

Досліджувалися [Кушугумська селищна](#) та [Комишуватська](#) територіальні громади.

Обидві громади наказом Мінреінтеграції від 22 грудня 2022 року № 309 (зі змінами відповідно до наказу від 23 квітня 2024 року № 120) на сьогодні визнані територіями, на яких можливі бойові дії. З 24 лютого 2022 року обидві громади були територіями ведення бойових дій, а окремі населені пункти перебували під тимчасовою окупацією трохи більше ніж один місяць. Сьогодні громади потерпають від обстрілів.

В обох громадах працюють ОМС – селищні ради, а також ВА населених пунктів; працюють усі органи державної влади та ОМС, які працювали до 24 лютого 2022 року.

У громадах за останні два роки кількість власних мешканців суттєво зменшилася. Через прибуття великої кількості ВПО загальна кількість мешканців громад збільшилася майже на третину.

Кушугумська селищна територіальна громада утворена 20 червня 2020 року.

З 24 лютого 2022 року й до сьогодні піддавалася обстрілам із боку військ РФ 7 разів. Після них було пошкоджено приблизно **337** житлових будинків.

У перший рік повномасштабної війни *Кушугумська територіальна громада* прийняла 6 тисяч переселенців. Через нестачу житла було чимало випадків, коли мами з дітьми, що виїхали з окупації, залишалися фактично на вулиці. На базі БФ «Шляхом добра» було засновано шелтер, у якому можуть одночасно розміститися **30** людей для проживання.

У громаді успішно діє державна допомога за програмою «Відновлення», створені й працюють усі необхідні комісії сільської ради для фіксування та оцінювання шкоди, завданої житловим будинкам унаслідок російських обстрілів. Тут уже налічується 337 пошкоджених російськими обстрілами будинків, але успішних прикладів участі в державній програмі «Відновлення» всього **25**. Це відповідає загальнодержавній тенденції, оскільки, за даними Міністерства розвитку громад та територій України, станом на 10 липня 2024 року надійшло майже 33 тисячі заявок на участь у «Відновленні». З них схвалених – 6 тисяч. Це приблизно 18% від загальної кількості заявок.

Від початку широкомасштабного вторгнення в **Кушугумській територіальній громаді всі** служби установ, організацій, які забезпечують життєдіяльність громади, працювали й працюють у штатному режимі. Перебоїв із газо-, електро- та водопостачанням не було. З аналізу повідомлень на сторінці Кушугумської селищної ради у фейсбуку зрозуміло, що водопостачання відключали лише через ремонтні роботи системи водопостачання, її пошкодження мешканцями чи звичайні прориви зношеної системи.

Кушугумську територіальну громаду відвідують благодійні й громадські організації з метою надання цивільному населенню гуманітарної допомоги (продуктових і гігієнічних наборів), правових послуг і послуг психолога. Для координації й ефективного надання гуманітарної допомоги селищна рада **створила** гарячу лінію гуманітарної допомоги, за якою збираються заявки на допомогу від місцевого населення.

Комишуваська територіальна громада була утворена 9 серпня 2016 року.

Громада регулярно потерпала від обстрілів із боку військ РФ протягом 2022–2023 років, у 2024 році громада зазнала обстрілів 28 березня.

У **Комишувасі** знищені всі підприємства, більшість населення громади виїжджає на роботу до Запоріжжя, деякі населені пункти дуже постраждали від обстрілів. Попри це, люди з громади не виїжджають, а навпаки – за власною ініціативою приймають переселенців (без державної допомоги).

У громаді працює державна програма для власників житла, пошкодженого або зруйнованого через бойові дії, «**ЄВідновлення**».

У Комишуваській територіальній громаді через відстань до фронту менше ніж **15** кілометрів відсутні проекти міжнародної технічної допомоги. Так само через близькість фронту й обстрілів у громаді немає релокованих підприємств, установ, організацій, медіа, яке б висвітлювало місцеві події.

За інформацією місцевого ЦНАПу, у громаді налічується 1 500 ВПО, за програмою «Прихисток» місцеві мешканці не розміщують ВПО через обстріли громади російськими військами.

У громаді відсутні місцеві осередки волонтерських організацій, громадських або благодійних організацій. Натомість її відвідують із метою надання допомоги місцевому населенню волонтерські, благодійні й громадські організації, зокрема «Добробат» і «Меморі86»; «БФ "Карітас Запоріжжя"»; «Фонд Дениса Парамонова» тощо.

>> ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ МЕШКАНЦІВ ГРОМАД

>> ЕВАКУАЦІЯ

У Кушугумській територіальній громаді: з проведених опитувань мешканців Кушугумської громади про обізнаність щодо виїзду (евакуації) з громади з'ясовано, що люди самостійно розв'язували всі питання й проблеми евакуації. Селищна рада не забезпечувала будь-яке перевезення (наприклад, така ситуація була при обстрілах смт Малокатеринівка 2 та 12 липня 2023 року). На сайті селищної ради та в інших відкритих джерелах відсутня інформація про евакуацію жителів Кушугумської громади. З опитувань місцевих мешканців з'ясовано про проведення селищною радою анкетування працівників місцевої школи на предмет наявності в родинах автомобілів для евакуації за потреби. Більше жодної роботи в цьому напрямі селищна рада не проводила.

У Комишуваській територіальній громаді: за інформацією з офіційного сайту сільської ради та в результаті опитування працівників місцевого ЦНАПу з'ясовано, що питання евакуації було актуальним у березні – червні 2022 року, на той час курсував евакуаційний автобус до міста Запоріжжя. Організаційні питання роботи евакуаційного автобуса можна було уточнити в приміщенні місцевого ЦНАПу та за номером телефону. Наразі питання евакуації з громади розв'язуються мешканцями самостійно в разі виникнення такої потреби.

Інформації про допомогу з евакуацією людям з інвалідністю нема. У разі потреби соціальні працівники КУ «Центр надання соціальних послуг» Комишуваської сільської ради надають допомогу в організації евакуації. При цьому людина має безпосередньо звернутися до місцевого ЦНАПу або сільської ради. Відкритої й конкретної інформації про алгоритм евакуації для людей з інвалідністю та інших маломобільних груп людей немає.

>> ЗАХИСНІ СПОРУДИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

У Кушугумській територіальній громаді на сайті наявна інформація про адреси ЗСЦЗ. Водночас із проведених телефонних інтерв'ю з мешканцями громади вдалося дізнатися про те, що люди під час обстрілів ховаються у своїх

приватних будинках у підвалах, деякі мешканці обладнали побут у підвалах будинків і живуть там. Указаними ЗСЦЗ не користуються і не знали про їх місце розташування (тому слід публікувати вказану інформацію на каналах комунікації селищної ради з місцевим населенням).

У Комишуваській територіальній громаді: на основі аналізу [сайту](#) Комишуваської сільської ради та [телеграм-каналу](#) ради не виявлено відкритої й доступної інформації про наявні ЗСЦЗ у громаді. Місцеві жителі також не знають про наявні ЗСЦЗ у громаді (інформація отримана в ході розмов із місцевими активістами). Зі спілкування з керівником місцевого ЦНАПу з'ясовано, що така інформація розміщена в будівлі ЦНАПу в паперовому вигляді.

Навчання місцевого населення з питань цивільного захисту в громадах не проводиться. ДСНС проводить навчання лише для учнів і працівників навчальних закладів.

Наявність доступної та зрозумілої інформації про те, як організована в громаді територіальна оборона (її наявність, порядок залучення жителів громади до тероборони тощо)

У Кушугумській територіальній громаді: за інформацією місцевого громадського активіста, набір у лави територіальної оборони відбувався наприкінці лютого 2022 року, де військовослужбовці територіальної оборони проходили службу на блокпостах громади. Блокпости зняли в травні 2022 року, а військовослужбовців територіальної оборони розпустили по домівках, жодних зборів територіальної оборони з того часу не було. На сайті селищної ради чи в інших відкритих джерелах інформації про організацію територіальної оборони не виявлено.

У Комишуваській територіальній громаді: на сайті селищної ради чи в інших відкритих джерелах інформації про організацію територіальної оборони не виявлено. За словами місцевого активіста, набору до лав територіальної оборони не відбувалося, усі охочі від початку широкомасштабного вторгнення їздили до міста Запоріжжя.

Доступність пошуку інформації (на сайті, у громадському транспорті, громадських місцях тощо) з питань особистої безпеки в громаді

У Кушугумській територіальній громаді: інформація про окремі заходи особистої [безпеки](#) на сайті селищної ради доступна, винесена в окрему вкладку під назвою «Пам'ятка щодо дій у разі виникнення надзвичайної ситуації». За інформацією місцевих жителів, у громадському транспорті чи громадських місцях такі пам'ятки відсутні, як і вказівники до приміщень ЗСЦЗ. Інформація про заходи особистої безпеки, розміщена на сайті селищної ради, неповна та не охоплює більшу частину різновидів небезпеки.

У Комишуваській територіальній громаді: інформація про особисту безпеку (необхідність перебування в ЗСЦЗ під час повітряної тривоги та адреса найближчого ЗСЦЗ від ЦНАПу) наявна в приміщенні місцевого ЦНАПу (зі слів керівника), це підтвердили місцеві мешканці під час спілкування з ними. На сайті сільської ради дуже мало інформації про поведінку під час виникнення надзвичайних ситуацій та обстрілів, вона розміщена в розділі сайту «Новини», її можна знайти лише через навігацію пошуку інформації на сайті.

Взаємодія ОМС з ІГС, громадськими ініціативами, мережами, спільнотами, волонтерами, активістами в громадах здійснюється переважно з питань надання гуманітарної допомоги населенню, допомоги у відновленні зруйнованого чи пошкодженого житла, надання безоплатних правових і психологічних послуг населенню. Така співпраця формалізована меморандумами про співпрацю або шляхом обміну листами про наміри співпраці.

3.2. ХАРКІВСЬКА ОБЛАСТЬ

Ситуація в громадах Харківської області, які визнані територіями, на яких можливі бойові дії

[Чугуївська](#) міська та [Малинівська](#) селищна територіальні громади наказом Міністерства внутрішніх справ від 22 грудня 2022 року № 309 (зі змінами відповідно до наказу від 23 квітня 2024 року № 120) на сьогодні визнані територіями, на яких можливі бойові дії. Обидві громади належали до територій активних бойових дій; територій, тимчасово окупованих РФ. Наразі громади належать до територій можливих бойових дій.

На території [Чугуївської міської територіальної громади](#) функціонує Чугуївська міська військова адміністрація Харківської області та Чугуївська міська рада Харківської області, а також діють усі органи державної влади та місцевого самоврядування, які діяли до 24 лютого 2022 року. З введенням правового режиму воєнного стану органи державної влади та місцевого самоврядування на території громади роботу не припиняли.

Кількість мешканців громади з 2022 по 2024 рік зменшилася більше ніж на півтори тисячі людей. Кількість ВПО в громаді збільшується. Переважна частина ВПО – жінки, діти, особи з інвалідністю та особи пенсійного віку.

Міська рада надає соціальні послуги особам похилого віку та особам з інвалідністю через територіальний центр соціального обслуговування (надання соціальних послуг), а соціальні послуги сім'ям / особам, які перебувають у складних життєвих обставинах, – через центр соціальних служб Чугуївської міської ради.

Протягом 2022–2024 років потреби населення Чугуївської міської територіальної громади в товарах першої потреби забезпечував територіальний центр соціального обслуговування (надання соціальних послуг) Чугуївської міської ради, який визначений гуманітарним хабом. Також товари першої потреби надавали громадські, волонтерські та християнські організації.

У 2022, 2023 та 2024 роках медіа та ІГС у Чугуївській міській територіальній громаді працювали та продовжують працювати.

Стан інфраструктури: протягом 2022–2024 років на території Чугуївської міської територіальної громади було:

- 1) зруйновано:
 - об'єктів житлового фонду – 0,38%;
 - об'єктів соціальної інфраструктури: закладів освіти – 9%, закладів культури – 14,3%;
- 2) пошкоджено:
 - об'єктів житлового фонду – 15,2%;
 - об'єктів соціальної інфраструктури: закладів освіти – 72,7%, закладів культури – 28,5%, закладів охорони здоров'я – 22%.

У громаді у 2022–2024 роках реалізовані або продовжуються проекти міжнародної технічної допомоги з підвищення енергоефективності закладів бюджетної сфери Чугуєва, зміцнення ресурсів для сталого розвитку приймаючих громад на сході України, відновлення шкіл, програма «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність (DOBRE)» (результатами всіх проектів є навчання персоналу ради та комунальних установ і підприємств, надання обладнання, ремонти та обладнання ЗСЦЗ, комунальних мереж, закладів освіти та охорони здоров'я). Бенефіціаром проектів була Чугуївська міська рада, тільки в одному проекті – Чугуївська міська ВА.

На території *Малинівської селищної територіальної громади* діють Малинівська селищна рада Чугуївського району Харківської області, Малинівська селищна військова адміністрація Чугуївського району Харківської області, а також усі органи державної влади та місцевого самоврядування, які діяли до 24 лютого 2022 року. З введенням правового режиму воєнного стану органи державної влади та місцевого самоврядування на території громади роботу не припиняли.

Обстріли громади у 2022 році відбувалися щодня, у 2023–1 раз на два місяці, а у 2024–2 рази на місяць.

Кількість мешканців громади з 2022 по 2024 рік зменшилася майже на 12%, а кількість ВПО суттєво збільшилася і становить майже третину кількості населення громади.

Соціальні послуги з консультування, інформування, соціального супроводу сімей / осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах, соціального супроводу сімей, у яких виховуються діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування, здійснює фахівець із соціальної роботи служби у справах дітей та сімей виконавчого комітету Малинівської селищної ради. Послуги переважно надавалися таким особам: постраждали від збройних конфліктів та тимчасової окупації, одинокі матері, сім'ї опікунів та піклувальників, сім'ї патронатних вихователів, люди, які перебувають у складних життєвих обставинах, особи з інвалідністю.

У 2022–2024 роках медіа та ІГС у Малинівській територіальній громаді не працювали.

Стан руйнування інфраструктури в Малинівській територіальній громаді у 2022 році – 35%, у 2023 році – 0%, у 2024 році – 1%.

У Малинівській територіальній громаді продовжує активно працювати програма «ЄВідновлення». Наразі подано 177 заяв від мешканців громади. Так, станом на 30 березня, відповідно до даних Державного реєстру пошкодженого та знищеного майна, щодо 165 заяв ухвалені рішення комісії про надання компенсації на суму 19 мільйонів 977 тисяч гривень.

Міжнародна технічна допомога населенню на території Малинівської територіальної громади надавалася в межах таких проектів: «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність» (DOBRE); програма прямої грошової допомоги для розв'язання надзвичайних потреб, захисту та підтримки сімей із дітьми, які постраждали від війни,

на місцевому рівні; ремонти та закупівля обладнання. Результатами всіх проєктів є навчання персоналу ради та комунальних установ і підприємств, надання обладнання, ремонти та облаштування ЗСЦЗ, комунальних мереж, закладів освіти та охорони здоров'я, надання обладнання для вивезення сміття, підтримка наявного бізнесу, підвищення якості надання послуг мешканцям громади. Бенефіціаром проєктів була Малинівська селищна рада.

>> ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БАЗОВИХ ПОСЛУГ ТА БЕЗПЕКИ МЕШКАНЦІВ ГРОМАД

У громадах добре налагоджена робота ОМС із надання допомоги населенню в разі пошкодження або руйнування житла / майна, закінчення продуктів, води, медикаментів, припинення роботи засобів зв'язку. Мешканці комунікують зі старостами або посадовцями рад. У Чугуївській міській раді цілодобово працює Єдиний міський диспетчерський пункт.

На офіційному сайті Малинівської селищної ради розміщена інформація про можливість отримання допомоги від організації «Карітас-Спес Україна» для ремонту житлових приміщень. Звернення до організації здійснюється через очільника ОСББ.

На офіційному сайті Малинівської селищної ради періодично публікується інформація про видачу гуманітарної допомоги, а саме: де та коли буде проводитися видача, хто зможе отримати набори та за наявності яких саме документів.

Організація евакуації також на задовільному рівні: у доступі на сайті Чугуївської міської ради є контакти відповідальних осіб, а також перелік речей для евакуації. У Чугуївській громаді населення про адреси пунктів збору, порядок дій при евакуації, у тому числі людей з інвалідністю та маломобільних груп, інформують голови ОСББ, вуличних комітетів, громадських організацій. Підготовлено автотранспорт комунальних підприємств і приватних підприємств (на основі договорів) для забезпечення евакуації населення.

На сайті Малинівської селищної ради згадана інформація відсутня, проте для населення ефективно діють консультаційні пункти з питань цивільного захисту при начальнику Малинівської селищної військової адміністрації Чугуївського району Харківської області, діяльність яких регулюється розпорядженням ВА від 6 липня 2023 року № 472 «Про затвердження документації для роботи консультаційних пунктів з питань цивільного захисту при начальнику Малинівської селищної військової адміністрації Чугуївського району Харківської області».

У консультаційних пунктах розміщені контактні телефони відповідальних посадовців; інформація про перелік речей; адреса пункту збору; контакти цілодобової гарячої лінії з питань евакуації при БО «Координаційний гуманітарний центр».

ЗСЦЗ. У Чугуївській громаді в усіх громадських місцях (магазини, банки, аптеки, державні та комунальні організації) розміщені таблички з інформацією про поведінку під час повітряної тривоги (обстрілів, ракетної загрози) і місця розташування найближчих ЗСЦЗ. Інформацію з питань особистої безпеки громадяни отримують із телеграм-каналів Чугуївської міської територіальної громади, Харківської ОВА.

Гірша ситуація з інформуванням населення в Малинівській територіальній громаді: на офіційному сайті Малинівської селищної ради інформація про адреси найближчих до місця проживання (роботи, навчання дітей) ЗСЦЗ відсутня. На території селищної ради є найпростіші сховища в підвальних приміщеннях житлових будинків.

>> НАВЧАННЯ МІСЦЕВОГО НАСЕЛЕННЯ З ПИТАНЬ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

У Чугуївській громаді із залученням працівників виконавчих органів ради, територіальних формувань цивільного захисту періодично (раз на пів року) керівництво Чугуївської міської ВА проводить навчання (тренінги) з питань безпеки (евакуація, поведінка під час обстрілів, поведінка у випадку окупації тощо). Інформування населення з питань безпеки (евакуація, поведінка під час обстрілів, поведінка у випадку окупації тощо) здійснюється гучномовцями передачею звукових файлів через систему «Вуличне радіо». Для учнів і вихованців закладів освіти громади протягом 2023/2024 навчального року навчання (тренінги), онлайн-уроки з питань безпеки періодично (раз на місяць) проводили представники Чугуївського районного управління Головного управління ДСНС України в Харківській області.

Інформування населення Малинівської територіальної громади здійснюють працівники консультаційних пунктів. Список працівників консультаційних пунктів і їхні контактні номери телефонів доступні. На офіційному сайті Малинівської селищної ради опубліковано інформацію про те, як поводитися під час обстрілів. У навчальних закладах співробітники ДСНС проводять тренінги для учнів спільно з викладачами навчальних закладів.

Організація в громадах територіальної оборони: добровольчі формування на території Чугуївської міської територіальної громади не створювалися. У Малинівській громаді інформація наявна станом на 2018 рік.

VIII. ПРОБЛЕМИ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ З ПИТАНЬ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ (ВИЯВЛЕНІ ТЕНДЕНЦІЇ)

УЗАГАЛЬНЕНИЙ ВИСНОВОК

У зв'язку з введенням воєнного стану зміни до Закону України «Про доступ до публічної інформації» не вносилися. Стаття 1 цього закону визначає презумпцію відкритості публічної інформації. Випадки обмеження доступу до такої інформації з введенням воєнного стану не розширювалися.

Проте у відповідях на запити деякі ОМС (особливо з регіонів, які межують із рф або розташовані поблизу зони ведення бойових дій) наводили стандартні посилання на міркування національної безпеки або забезпечення посадових осіб ОМС від можливих протиправних дій. При цьому не була дотримана визначена згаданим законом процедура перевірки правомірності обмеження доступу до інформації (трискладовий тест).

Участь – важлива складова будь-якого демократичного суспільства. Коли рівень участі знижується, це часто пов'язано з недовірою до демократичних інститутів. Місцеве самоврядування – найближчий до громадян рівень влади, і така близькість обов'язково передбачає або має передбачати підвищення рівня участі громадян у розв'язанні місцевих справ (з [Висновку](#) Спеціального радника уряду України з питань децентралізації «Інструменти партисипативної демократії: європейські стандарти та практики», 6 квітня 2017 року).

Доступ до публічної інформації в Україні як один з елементів партисипативної демократії проходить випробування викликами воєнного стану. Його часто обмежують на рівні територіальних громад (громад областей, які межують із рф) з метою захисту інтересів держави, забезпечення національної безпеки, життя й здоров'я працівників ради та мешканців громади (аргументи з відповідей на запит окремих громад Сумської області).

На практиці мешканці громад отримують необхідну інформацію з місцевих соціальних мереж (створених посадовцями ОМС громад або мешканцями), або від старост, або від інших, більш обізнаних мешканців («черезтінне радіо»).

Звичайно, міцні міжособистісні зв'язки в громадах – важливий елемент стійкості. Проте надбані Україною демократичні практики участі громадськості в процесі ухвалення рішень і розв'язанні місцевих справ повинні зберігатися, попри виклики війни.

Міжнародні стандарти доступу до інформації, які добре відомі й застосовані в Україні, містять гарний запобіжник від зловживання державою підставами обмеження такого доступу (див., наприклад, [аналітичний огляд](#) «Право на інформацію: міжнародні стандарти, практика ЄСПЛ та національне регулювання у воєнний час. Огляд правових підходів. Серія: Свобода слова і національна безпека». УНЦПД, 2022).

Ідеться про необхідність застосування ОМС трискладового тесту – юридичного механізму перевірки правомірності засекречення інформації, який має забезпечити дотримання права кожного на отримання повної та достовірної інформації про діяльність державних органів (див. пункт 17 розділу II [Рекомендацій](#) Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з питань додержання конституційного права людини і громадянина на доступ до інформації. 2020).

Доступ до інформації органи державної влади та місцевого самоврядування мають забезпечити шляхом систематичного й оперативного оприлюднення інформації та надання інформації за запитом на інформацію ([стаття 5](#) Закону України «Про доступ до публічної інформації»).

Сайти обласних рад, обласних ВА мають переважно уніфікований інтерфейс, достатньо інформативні, пошук інформації зручний, є доступ до інформації для людей із порушенням зору. Аналіз сайтів громад свідчить, що часто життєво важлива інформація з питань цивільного не є загальнодоступною.

Сайти громад дуже різні за змістом і доступом для людей із порушенням зору. Наприклад, в Івано-Франківській області сайт [Більшівцівської територіальної громади](#) надає доступ до інформації для людей із порушенням зору, інформативний і відкритий щодо рішень ОМС. Але доступ до питань цивільного захисту ускладнений (пошук інформації можливий тільки через функцію пошуку на головній сторінці). Сайт [Бурштинської міської ради](#) має доступ до інформації для людей із порушенням зору, інформативний і відкритий щодо рішень ОМС. Рубрика з питаннями цивільного захисту населення розміщена на головній сторінці. У громадах Сумської області дуже різна інформативність сайтів, наприклад сайти [Бочечківської громади](#) та [Охтирської міської ради](#) не мають доступу до інформації для людей із порушенням зору, але достатньо інформативні щодо рішень ради та її органів (доступні тексти рішень), на головній сторінці розміщена інформація з питань цивільного захисту. Інформація на сайтах громад, які розташовані поблизу кордону з РФ, дуже закрита ([Великописарівська](#) селищна рада – немає рішень, інформації про раду та її діяльність; [Новослобідська](#) громада – обмежено висвітлення інформації у зв'язку з воєнним станом). Проте інформацію для мешканців громад можна отримати через соціальні мережі, створені або посадовцями ОМС, або мешканцями громад.

Аналіз сайтів громад свідчить про загальну тенденцію, що життєво важлива для людей інформація схована в незрозумілих рубриках. Якщо на сайтах області та району, міста обласного значення важлива інформація впадає в око просто на головній сторінці (наприклад, на офіційному сайті [Ніжинської міської ради](#), [Сумської міської ради](#), [Івано-Франківської обласної ВА](#)), то на головних сторінках територіальних громад (переважно) розміщені яскраві банери типу «Save EcoBot» або «Асоціація міст України». При цьому інформацію ДСНС про ЗСЦЗ, алгоритми дій у різних ситуаціях (повітряна тривога, евакуація тощо) дуже важко знайти (наприклад, на вебресурсі [Лебединської міської ради](#), [Фастівської міської ради](#)).

>> РЕАГУВАННЯ НА ЗАПИТИ

Запити на доступ до публічної інформації в Івано-Франківській, Київській, Сумській і Чернігівській областях були спрямовані на обласні ВА, обласні ради. Запити в Запорізькій і Харківській областях були направлені тільки на досліджувані громади (по дві в кожній області).

З Івано-Франківської області відповідь отримано від обласної ВА, обласна рада надала повну відповідь у межах своєї компетенції та переслала запити до територіальних громад для надання відповідей, тому відповіді на запити отримані також від 18 із 62 територіальних громад, які представляють усі райони області.

У Київській області відповіді надали тільки обласна рада та обласна ВА.

З Сумської області відповідь отримано від обласної ВА, обласна рада надала повну відповідь у межах своєї компетенції та переслала запити до територіальних громад для надання відповідей, тому відповіді на запити отримані також від 28 із 51 громади всіх районів області.

З Чернігівської області відповідь отримано від обласної ВА, обласна рада надала повну відповідь у межах своєї компетенції та переслала запити до територіальних громад для надання відповідей, тому відповіді на запити отримано також від 43 із 57 територіальних громад, які представляють усі райони області.

Відповіді на запити від обласних рад були повними; обласні ВА посилалися на повноваження обласних рад, хоча здійснення заходів, пов'язаних із цивільним захистом на відповідній території, – повноваження ОДА – ВА (стаття 27 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», статті 4, 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»). Відповіді від територіальних громад були досить різноманітними: частина громад відповідала на питання запиту «так» або «ні» без жодних коментарів або посилань на ухвалені рішення; частина громад відмовляла в наданні інформації з міркувань національної безпеки, хоча на сайтах цих же громад інформація або рішення були розміщені в загальному доступі. Більшість територіальних громад Сумської та Чернігівської областей обмежила доступ до ключових рішень із питань цивільного захисту (віднесли цю інформацію до категорії службової).

Варто наголосити, що обмеження доступу до інформації з питань цивільного захисту порушує права людини мешканців територіальної громади. Ідеться насамперед про визначене статтею 10 Конвенції Ради Європи про захист прав людини і основоположних свобод право на доступ до інформації, яке сприяє вільному обміну думками та ідеями й участі в управлінні державними справами. Таке обмеження також ставить безпеку мешканців громад під загрозу. Як було зазначено в [Роз'ясненні](#) Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, в умовах тотальної дезінформаційної війни з боку інформаційних спецслужб, а також агресивних та нелюдських дій військових формувань росій-

ської федерації на території України життєво важливим є дотримання балансу між можливістю вільно виражати свої погляди та отримувати достовірну інформацію про хід війни, з одного боку, та захистом життя та здоров'я людини, яка може постраждати від реалізації такого права, – з іншого. Слід також ураховувати принципи партисипативної демократії, які зобов'язують держави, зокрема, гарантувати громадянам право на доступ до чіткої, вичерпної інформації про різноманітні справи, що стосуються їхніх місцевих громад, і право висловлюватися про найважливіші рішення, які впливають на їхнє майбутнє (див. Основні принципи політики демократії участі на місцевому рівні. [Додаток I](#) до Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи REC (2001) 19 про участь громадян у місцевому суспільному житті).

Водночас перевірка інформації на сайтах територіальних громад часто спростовувала інформацію, надану у відповідях на запити. Наприклад, ОМС певної громади відповів, що плани евакуації обмежені в доступі, тоді як на сайті цієї територіальної громади розміщено текст положення про евакуацію або плану заходів з евакуації цивільного населення (матеріальних та культурних цінностей); окремі громади у відповідях надавали детальну інформацію про кількість резервів (кількість літрів запасів пального, кількість вугілля та дров, питної води тощо).

ІХ. РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ЗНИЖЕННЯ ВПЛИВУ АБО УСУНЕННЯ ФАКТОРІВ, ЯКІ ПОСЛАБЛЮЮТЬ СТІЙКІСТЬ ГРОМАД

З метою зниження впливу або усунення факторів, які послаблюють стійкість громад, і поширення позитивного досвіду спроможних і стійких громад пропонуємо такі рекомендації:

1. Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування спільно з Всеукраїнською асоціацією громад, Асоціацією міст України, експертними й правозахисними організаціями (за їх згодою):
 - продовжувати аналізувати практику застосування законів України «Про правовий режим воєнного стану», «Про місцеве самоврядування в Україні» з метою усунення колізій у повноваженнях військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування, чіткого визначення порядку утворення військової адміністрації населеного пункту й порядку припинення чи обмеження діяльності органів місцевого самоврядування у зв'язку з утворенням військової адміністрації населеного пункту, вчасного реагування на проблеми бюджетування повноважень органів місцевого самоврядування;
 - сприяти відновленню інструментів партисипативної демократії під час розроблення та ухвалення рішень військовими адміністраціями, органами місцевого самоврядування, які стосуються прав людини, розв'язання питань місцевого значення.
2. Кабінету Міністрів України, Державній службі України з надзвичайних ситуацій спільно з Генеральним штабом Збройних Сил України з метою сприяння виконанню [Плану заходів](#) з реалізації Концепції забезпечення національної системи стійкості до 2025 року (пункти 4, 7, 10, 15 Плану) та відповідно до [Положення](#) про організацію оповіщення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій та організації зв'язку у сфері цивільного захисту:
 - запровадити відмінність систем оповіщення (різні звукові сигнали) в надзвичайних ситуаціях природного й техногенного характеру і воєнного стану;
 - здійснювати методичний супровід виконання військовими адміністраціями, органами місцевого самоврядування вимог щодо оповіщення та інформування осіб із фізичними, психічними, інтелектуальними й сенсорними порушеннями та інших маломобільних груп населення (осіб, які їх супроводжують).
3. Обласним державним адміністраціям – військовим адміністраціям спільно з Всеукраїнською асоціацією громад, Асоціацією міст України (за їх згодою) – надавати методичну допомогу органам місцевого самоврядування в актуалізації їхніх рішень, а у випадку їх відсутності – в ухваленні рішень із питань забезпечення цивільного захисту населення громад, з широким залученням мешканців громад до розроблення таких рішень і моніторингу їх застосування.
4. Всеукраїнській асоціації громад, Асоціації міст України (за їх згодою):
 - сприяти поширенню найкращих практик громад у розробленні стратегій, планів, програм розвитку й надавати методичну допомогу в організації стратегічного планування громад, зокрема для врахування ризиків воєнного стану, оцінювання наявних ресурсів і потенціалу громади для їх використання;

- сприяти поширенню найкращих практик комунікації органів місцевого самоврядування з мешканцями громад, неформальними мережами й інститутами громадянського суспільства, ефективних практик партисипативної демократії в умовах війни;
 - із залученням правозахисних організацій надавати консультативну допомогу органам місцевого самоврядування з метою роз'яснення прав людини осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення, питань запобігання та протидії дискримінації.
5. Кабінету Міністрів України, Міністерству соціальної політики України разом із Всеукраїнською асоціацією громад, Асоціацією міст України, всеукраїнськими об'єднаннями організацій роботодавців, всеукраїнськими профспілками, іншими інститутами громадянського суспільства (за їх згодою) – опрацювати питання наслідків війни для ринку праці, кадрового забезпечення військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування, підготувати пропозиції щодо зміни ситуації у сфері зайнятості населення в умовах війни, шляхів покращення кадрової політики на місцевому рівні, вивчити питання прогнозування ринку праці в післявоєнний період.
6. Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини, Кабінету Міністрів України – запровадити постійний моніторинг і надання методичної допомоги в застосуванні міжнародних стандартів доступу до інформації, принципів партисипативної демократії, Закону України «Про доступ до публічної інформації» органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, особливо інформації з питань цивільного захисту населення.

Додаток до дослідження «Вимір стійкості територіальних громад через оцінювання їхньої спроможності»

Список нормативно-правових актів із питань цивільного захисту, використаних для правової експертизи рішень обласних державних адміністрацій / військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування територіальних громад

>> КОДЕКСИ ТА ЗАКОНИ

- [Кодекс](#) цивільного захисту України;
- Закон України [«Про місцеве самоврядування в Україні»](#);
- Закон України [«Про військово-цивільні адміністрації»](#);
- Закон України [«Про правовий режим воєнного стану»](#);
- Закон України [«Про критичну інфраструктуру»](#);
- Закон України [«Про державні резерви»](#).

>> ПІДЗАКОННІ АКТИ

- [постанова Кабінету Міністрів України від 6 грудня 2022 року № 1364](#) «Деякі питання формування переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих Російською Федерацією»;
- [наказ Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України від 22 грудня 2022 року № 309](#) «Про затвердження Переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих Російською Федерацією»;
- [наказ Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України від 22 вересня 2023 року № 254](#) «Про затвердження Змін до Переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих Російською Федерацією»;
- [розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2022 року № 327-р](#) «Про затвердження плану заходів забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану»;
- *створення й облаштування ЗСЦЗ*: [постанова Кабінету Міністрів України від 10 березня 2017 року № 138](#) «Порядок створення, утримання фонду захисних споруд цивільного захисту, виключення таких споруд із фонду та ведення його обліку» (зі змінами, внесеними згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 14 лютого 2023 року № 134);
- *інформація* щодо ЗСЦЗ для закладів освіти;
- *релокація*: [розпорядження Кабінету Міністрів України](#) від 25 березня 2022 року № 246-р «План невідкладних заходів з переміщення в разі потреби виробничих потужностей суб'єктів господарювання з територій, де ведуться бойові дії та (або) є загроза бойових дій, на безпечну територію»;
- [постанова Кабінету Міністрів України від 17 березня 2022 року № 305](#) «Про особливості роботи акціонерного товариства “Укрпошта” в умовах воєнного стану» (регламентує безоплатне перевезення майна вітчизняних підприємств, установ та організацій згідно із переліком, який формується Міністерством економіки і передається до Міністерства інфраструктури);
- *щодо ВПО*: [постанова Кабінету Міністрів України від 13 березня 2022 року № 269](#) «Про внесення змін до Порядку оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи» (відповідно до цих змін громадяни України, які вимушено покинули своє житло через бойові дії, можуть отримати довідку, яка підтверджує факт внутрішнього переміщення і взяття на облік ВПО);
щодо систем оповіщення та евакуації;
- [постанова Кабінету Міністрів України від 30 жовтня 2013 року № 841](#) «Про затвердження Порядку проведення евакуації у разі загрози виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру»;
- [постанова Кабінету Міністрів України від 27 вересня 2017 року № 733](#) «Про затвердження Положення про організацію оповіщення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій та організації зв'язку

у сфері цивільного захисту»;

- [постанова Кабінету Міністрів України від 1 червня 2023 року № 546](#) «Про тимчасове переміщення (евакуацію) дітей та осіб, які проживають або зараховані до закладів різних типів, форм власності та підпорядкування на цілодобове перебування, та їх повернення»;
- [наказ Міністерства внутрішніх справ України від 10 липня 2017 року № 579](#) «Про затвердження Методики планування заходів з евакуації»;
- [Роз'яснення щодо можливих дій і рішень в умовах окупації](#) Офісу підтримки реформи з децентралізації Міністерства розвитку громад і територій України від 8 березня 2022 року;
- [постанова Кабінету Міністрів України від 26 червня 2013 року № 444](#) «Порядок здійснення навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях».

ВИМІР СТІЙКОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЧЕРЕЗ ОЦІНЮВАННЯ ЇХНЬОЇ СПРОМОЖНОСТІ

Аналітичний звіт

СЕМЬОРКІНА ОЛЕНА МИКОЛАЇВНА

Літературне редагування – Мар'яна Добоні

Дизайн макета – Сергій Буравченко