НАЦІОНАЛЬНА ПЛАТФОРМА СТІЙКОСТІ ТА ЗГУРТОВАНОСТІ

ОТГ ВСЕУКРАЇНСЬКА АСОЦІАЦІЯ

УНЦПД

УКРАЇНСЬКА ГЕЛЬСІНСЬКА СПІЛКА З ПРАВ ЛЮДИНИ

ПРЯМУЄМО РАЗОМ

АНАЛІТИЧНИЙ ЗВІТ

«Засади стійкості та основні виклики для громад під час війни»

КИЇВ – 2024

АНАЛІТИЧНИЙ ЗВІТ

«Засади стійкості та основні виклики для громад під час війни».
Національна платформа стійкості та згуртованості. Київ. Вересень 2024. 26 с.

АВТОРКА – ЮЛІЯ КАПЛАН — кандидатка політичних наук, експертка Національної платформи стійкості та згуртованості

ЗА ЗАГАЛЬНОЮ РЕДАКЦІЄЮ ЮЛІЇ ТИЩЕНКО — співзасновниці Національної платформи стійкості та згуртованості

Підготовку цього звіту здійснено в межах діяльності Національної платформи стійкості та згуртованості. Ініціатива реалізується за фінансової підтримки Європейського Союзу в межах проєкту «Забезпечення стійкості України в умовах зростання ризиків та наслідків війни». Зміст цього матеріалу є цілковитою відповідальністю авторів і не обов'язково відображає офіційну позицію Європейського Союзу.

НАЦІОНАЛЬНА ПЛАТФОРМА СТІЙКОСТІ ТА ЗГУРТОВАНОСТІ

МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ

Обговорення питань стійкості та згуртованості територіальних громад під час тривалої російської збройної агресії відбувалося шляхом громадських онлайн-консультацій із представниками й представницями місцевих і регіональних органів влади та інститутів громадянського суспільства на платформі ZOOM.

КІЛЬКІСТЬ КОНСУЛЬТАЦІЙ: 6

З представниками й представницями органів місцевої й регіональної влади – **3 онлайн-консультації**

Географія учасників та учасниць: Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Київська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернігівська області

З представниками й представницями інститутів громадянського суспільства – **3 онлайн-консультації**

Географія учасників та учасниць: Дніпропетровська, Донецька, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Сумська, Харківська, Херсонська, Чернівецька, Чернігівська області

Час проведення консультацій: березень – квітень 2024 року

Висловлюємо подяку Навчально-науковому інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка, а також Всеукраїнській асоціації органів місцевого самоврядування «Асоціація об'єднаних територіальних громад» за сприяння в організації та проведенні громадських онлайн-консультацій.

ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ

ВА	військова адміністрація
ВПО	внутрішньо переміщена особа
ГО	громадська організація
ГС	громадянське суспільство
ЗСУ	Збройні Сили України
ЛБЗ	лінія бойового зіткнення
Національна платформа	Національна платформа стійкості та згуртованості
ОВА	обласна військова адміністрація
ОМС	орган місцевого самоврядування
ПДФО	податок на доходи фізичних осіб
РСЗВ	реактивна система залпового вогню

ЗМІСТ

РЕЗЮМЕ **6**

ОСНОВНІ ВИСНОВКИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ГРОМАДСЬКИХ КОНСУЛЬТАЦІЙ **7**

1. ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ, З ЯКИМИ СТИКАЮТЬСЯ ГРОМАДИ **11**

1.1. Безпека 11
1.2. Спроможність громад 12
1.3. Ментальне здоров'я 15
1.4. Взаємини між мешканцями громад 16

2. ОСОБЛИВОСТІ МІСЦЕВОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ДІЇ ВОЄННОГО СТАНУ **17**

2.1. Відсутність кворуму депутатів місцевих рад для голосування 17
2.2. Складний механізм позбавлення мандата депутатів місцевої ради 18
2.3. Невизначеність повноважень місцевих військових адміністрацій щодо окремих питань 19
2.4. Брак кадрового ресурсу у виконавчих комітетах місцевих рад 20

3. ВЗАЄМОДІЯ І КОМУНІКАЦІЯ МІЖ МІСЦЕВОЮ ВЛАДОЮ ТА ГРОМАДСЬКІСТЮ **21**

3.1. Комунікація: канали та ефективність 21
3.2. Представники органів місцевого самоврядування про взаємодію з інститутами громадянського суспільства та громадою 22
3.3. Представники громадянського суспільства про взаємодію з місцевими органами влади 23

4. ЩО ПОТРІБНО Й МОЖНА РОБИТИ ВЖЕ ЗАРАЗ, НА ДУМКУ УЧАСНИКІВ ГРОМАДСЬКИХ КОНСУЛЬТАЦІЙ? **25**

РЕЗЮМЕ

У межах проєкту Національної платформи стійкості та згуртованості (далі – Національна платформа) проведено комплексне дослідження ключових проблем, з якими стикаються українські громади – тилові, деокуповані, наближені до лінії бойового зіткнення – під час війни, з метою визначення основних кроків, необхідних у найближчій перспективі для:

- посилення їхньої спроможності;
- підвищення рівня довіри та взаємодії між місцевою владою й громадянським суспільством;
- збереження легітимного врядування на місцях і надбань реформи децентралізації;
- зміцнення й налагодження взаємодії між інститутами громадянського суспільства й мешканцями громад, ширшого залучення мешканців до громадської діяльності.

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 обласної регіональної влади мають досить низький рівень оцінки порівняно зі Збройними Силами України, волонтерами, Президентом України, Службою безпеки України. Так, лише кожен десятий респондент вважає ефективними **сільські та міські ради – 10%**, а також міських, сільських, селищних голів – **11%.** Ще менш ефективними, на думку опитаних, є **обласні військові адміністрації – 6%.**

Відповіді респондентів свідчать про деяке зменшення ефективності взаємодії між мешканцями громади й місцевою владою під час війни порівняно із часом до повномасштабного вторгнення. **54%** респондентів зазначили, що до лютого 2022 року така взаємодія була цілком (14%) і скоріше (41%) ефективною. Натомість під час повномасштабної війни так вважають **49%** опитаних (цілком – 13%, скоріше – 37%).

Консультації, проведені з представниками органів місцевого самоврядування й громадянського суспільства, що представляють усі основні регіони України та різні типи територій, розкрили важливі проблеми й тенденції, що впливають на ефективність місцевої влади та спроможність громад.

Важливо зазначити, що оцінки та бачення ситуації в громадах певною мірою відрізняються між двома групами учасників. Представники органів місцевого самоврядування акцентували на матеріально-фінансових та адміністративних проблемах громади. Учасники від громадських організацій більше фокусувалися на проблемах, з якими стикається місцеве населення, і загалом на настроях і стані мешканців громад.

ОСНОВНІ ВИСНОВКИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ГРОМАДСЬКИХ КОНСУЛЬТАЦІЙ

УПРАВЛІННЯ ГРОМАДАМИ

1. На думку як представників органів місцевого самоврядування (далі – ОМС), так і громадянського суспільства (далі – ГС), **ключове завдання – збереження демократичних надбань місцевого й регіонального врядування попри війну**.
2. Представники ГС наголошували, що мешканці громад **більше довіряють обраним головам громад,** деякі з яких у тому числі очолили місцеві військові адміністрації (далі – ВА), а також депутатам і загалом місцевим радам, оскільки всі вони краще контактують із населенням і представниками ГС, попри всі труднощі та особливості функціонування місцевого самоврядування в умовах дії режиму воєнного стану.
3. Місцеве самоврядування в умовах дії режиму воєнного стану певною мірою обмежується через:

    - **запровадження ВА на обласному та районному рівнях**, створення яких затверджено указом Президента України від 24 лютого 2022 року № 68/2022 «Про утворення військових адміністрацій» на виконання Закону України «Про правовий режим воєнного стану», а також в окремих громадах – деокупованих і тих, що розташовані поблизу лінії бойового зіткнення (далі – ЛБЗ);
    - подекуди неефективність місцевих й обласних рад через **складність, а іноді цілковиту неможливість зібрати необхідний кворум для ухвалення рішень.**

4. Основні чинники, що ускладнюють роботу місцевих рад і не сприяють зібранню кворуму:

    - мобілізація депутатів місцевих рад;
    - переїзд депутатів до інших регіонів (більш безпечних);
    - виїзд депутатів за кордон;
    - колаборація під час російської окупації (втеча після деокупації);
    - приналежність до заборонених в Україні партій.

5. Створення ВА – необхідний крок для швидкого ухвалення рішень із питань безпеки, гуманітарного забезпечення громад тощо. Проте в умовах тривалої війни й необхідності запуску процесів відновлення різних сфер життя в громадах (де це можливо) ВА потребують співпраці з місцевими радами. Приміром, окремі учасники та учасниці громадських консультацій зазначали, що такі питання, як виділення земельних ділянок, відчуження майна, важливі для створення сприятливих умов роботи для релокованих підприємств, належать до компетенції місцевих рад. Проте через відсутність кворуму місцеві ради не можуть ухвалювати відповідні рішення.
6. Проблема відсутності кворуму в місцевих радах стосується не лише деокупованих громад або громад, що розташовані поблизу ЛБЗ. Вона притаманна й тиловим громадам. У більшості випадків через ті самі причини – мобілізація депутатів, виїзд із громади, складення повноважень за власним бажанням. Особливо гостро ця проблема стоїть для громад, у яких населення становить менш як 10 тисяч осіб, оскільки за Виборчим кодексом України склад таких рад формується за мажоритарною системою, а вибори під час дії воєнного стану проводити не можна. Отже, замінити депутата-мажоритарника фактично неможливо. Більш перспективною видається ситуація для громад із чисельністю населення понад 10 тисяч осіб, оскільки вибори до таких рад

проводяться за пропорційною системою. Отже, існує процедура, яка дозволяє замість депутата, який достроково припинив повноваження, стати депутатом наступній у виборчому списку особі. Проте й тут є певні труднощі, зумовлені складністю позбавлення депутата мандата за відсутності його особистої заяви або неможливості зібрати кворум у відповідній раді для голосування із цього питання.

Підсумовуючи, можемо зробити висновок, що **в умовах тривалої війни в Україні важливим завданням є сприяння повноцінному функціонуванню легітимних ОМС, а також інструментів дорадчої демократії, передбачених українським законодавством**. Оскільки саме на рівні територіальних громад:

- відбувається забезпечення основних потреб населення – освітніх, медичних, адміністративних;
- створюються безпекові заходи, а також умови для інтеграції внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО), роботи релокованого бізнесу;
- розв'язуються інші проблеми, спричинені війною, – відновлення інфраструктури, здолання безробіття та водночас перекваліфікація населення, підтримка постраждалих категорій населення.

Стійкість і спроможність громади на сьогодні стає ключовим фактором також для ухвалення рішення її мешканцями: залишатися чи покидати громаду (у тому числі переміщуватися за кордон).

СПРОМОЖНІСТЬ ГРОМАД

Забезпечення фінансової спроможності громад – ключовий чинник для їх успішного відновлення. Проте, за словами представників ОМС, *навіть у тих громадах, які мають достатньо джерел надходжень до власного бюджету, не вистачає ресурсів для розвитку, забезпечуються лише основні статті витрат* – освіта, медицина, комунальні послуги, зарплати в бюджетній сфері тощо.

Основні проблеми:

- обмежений механізм використання залишків бюджетних коштів;
- збільшення фінансового навантаження на місцеві бюджети через ВПО, витрати на забезпечення безпекових норм, збільшення пільгових категорій населення;
- реєстрація релокованих підприємств в інших великих населених пунктах (у тому числі у великих містах у більшості випадків), податкові відрахування яких ідуть до бюджетів за місцем реєстрації;
- *брак роз'яснення для місцевих органів влади від держави правових підстав використання залишків бюджетних коштів на підтримку Збройних Сил України (далі – ЗСУ)**.

* 18 червня 2024 року Верховна Рада України ухвалила закон № 9559-д «Про внесення змін до деяких законів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з підтримки сектору безпеки і оборони України». Ухвалений закон, окрім іншого, урегульовує питання прямого фінансування з місцевих бюджетів запитів сил оборони України, як-от дронів, пікапів, аптечок і всього іншого, необхідного військовим частинам.

Джерело: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42648

Під час консультацій представники ОМС окремо наголошували на потребі розрізнення підходів державної політики до різного типу громад. Приміром, наразі громади з невеликою кількістю населення мають надто велике соціальне навантаження на власний бюджет, до того ж часто там немає великих підприємств. Так, сільській громаді бракує штатних працівників, оскільки її бюджет настільки обмежений, що ввести навіть одну додаткову штатну одиницю неможливо. Наводилися приклади поєднання одним працівником кількох напрямів або неспроможності додати посаду психолога, помічника ветерана. Окрім того, рівень заробітних плат не дозволяє працевлаштувати фахівця високого

рівня. Були озвучені приклади відсутності голови ЦНАПу або архітектора в громаді. Отже, брак фахових кадрів в ОМС – один із ключових чинників, що послаблює спроможність громади.

Брак фахівців, робочої сили, загалом працездатного населення – великий виклик для українських громад. У деокупованих і найбільш постраждалих громадах значну частину населення становлять найвразливіші категорії – пенсіонери, люди з інвалідністю, мами із неповнолітніми дітьми. У таких громадах не вистачає кваліфікованих працівників в органах влади. Кадровий голод зумовлений небезпекою, складними умовами життя та низькою заробітною платою.

Для тилових регіонів характерна інша проблема – *неузгодженість економічної структури, ринку праці регіону або громади з кваліфікацією ВПО працездатного віку*. Існує потреба в перекваліфікації ВПО, розробленні реальних економічних програм розвитку приймаючих громад з урахуванням потенціалу ВПО.

КОМУНІКАЦІЯ ТА ВЗАЄМОДІЯ МІЖ МІСЦЕВОЮ / РЕГІОНАЛЬНОЮ ВЛАДОЮ, ГРОМАДСЬКІСТЮ ТА НАСЕЛЕННЯМ

На основі оцінок учасників та учасниць громадських консультацій можемо зробити висновок, що *комунікація між місцевою владою, громадськістю та населенням* має такі особливості:

- здебільшого однобічне інформування та комунікація з боку ОМС (інформування населення про власну діяльність через соціальні мережі, офіційні сайти);
- зменшення прозорості публічної інформації (не всі рішення місцевої влади оприлюднюються публічно, на сайтах не розміщуються додатки рішень, часто немає інформації про порядок денний сесій місцевих рад). *Не вистачає навіть тієї інформації, яка має оприлюднюватися з урахуванням дії режиму воєнного стану.* На думку окремих представників ГС, зменшення прозорості роботи місцевих рад – певний відкат від досягнень громадськості в цьому питанні до повномасштабного вторгнення;
- комунікація місцевої влади з ГС краща, ніж комунікація безпосередньо з місцевим населенням;
- територіальна вибірковість процесу інформування. Наприклад, існує брак комунікації місцевої влади з населенням, що мешкає в периферійних населених пунктах (розташованих далеко від центру громади).

Взаємодія між місцевою владою, ГС і населенням головним чином відбувається через громадські ради й загальні збори, зокрема:

- є значні відмінності між великими й малими за чисельністю населення громадами: взаємодія в малих громадах більш результативна завдяки переважно прямому контакту мешканців із головою громади або старостою, а також місцевими депутатами;
- за словами представників ОМС, попри війну, в Україні працюють майже всі механізми демократії участі на місцях: найчастіше застосовуються громадські консультації та збори (за умови безпеки);
- взаємодія через громадські ради при місцевих виконавчих органах працює лише в окремих громадах, оскільки законодавчими змінами в умовах воєнного стану накладено обмеження на оновлення складу громадських рад (у більшості громад склад дуже зменшився);
- достатньо активно працюють ради з питань ВПО, молодіжні ради та ради ветеранів, в окремих громадах існують ради підприємців.

На думку представників ГС, низький рівень довіри до місцевих органів влади передусім зумовлений браком комунікації та взаємодії з мешканцями громад. Збільшення ефективності комунікації та взаємодії могло б позитивно вплинути на ставлення населення до влади. Окрім того, представники ГС наголошували, що дуже важливо в умовах війни продовжувати застосовувати передбачені українським законодавством механізми участі громадськості в розв'язанні місцевих справ.

Ще одним важливим висновком за результатами консультацій є розрив між активністю ГС у протидії російському повномасштабному вторгненню в масштабах держави – великі громадські проєкти з підтримки ЗСУ, гуманітарна підтримка постраждалого населення, ВПО тощо та водночас брак активності й системної взаємодії з органами влади на місцевому рівні. У невеликих за чисельністю населення громадах часто немає жодної громадської організації (далі – ГО) або навіть ініціативної групи.

ВЗАЄМИНИ МІЖ МЕШКАНЦЯМИ ГРОМАД

Представники ОМС, а ще більше представники ГС під час консультацій зазначали про наявність у громадах соціальної напруги, яка має тенденцію до зростання. Основні чинники непорозуміння та конфліктів у громадах:

- різний досвід проживання повномасштабної війни, а саме: воював – не воював, колаборант – не колаборант, був в окупації – не був, ВПО – населення приймаючих громад, родина тих, хто служить, – і тих, хто не служить;
- спостерігається певне напруження в закладах освіти між дітьми, чиї батьки воюють, і дітьми, у яких батьки не служать у ЗСУ;
- напруга навколо процесу мобілізації, методів, що застосовують ТЦК і загалом держава: вони можуть сприйматися як несправедливі для частини населення;
- упереджене ставлення (недовіра) населення громад до працівників органів місцевої влади, працівників органів правопорядку.

На думку представників ОМС і ГС, зростання рівня соціальної напруги значною мірою посилюється складним психологічним станом населення. Задля сприяння зниженню рівня соціальної напруги в громадах учасники рекомендували далі впроваджувати заходи, що підтримуватимуть ментальне здоров'я:

- у великих громадах – створювати центри психологічної підтримки;
- у малих громадах – надавати державні субвенції для утримання штатної одиниці психолога (хоча б одного на громаду);
- окрему увагу звернути на психологічну підтримку в системі освіти, зокрема й надалі підтримувати розповсюдження та навчання ізраїльських протоколів роботи з травмою в системі освіти (наразі запроваджується як пілотний проєкт);
- готувати більше фахівців-психологів, що можуть працювати з травмами війни.

1. ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ, З ЯКИМИ СТИКАЮТЬСЯ ГРОМАДИ

1.1. Безпека

Безпека – основна проблема для всіх громад. Проте залежно від наближеності до ЛБЗ, ступеня руйнувань і пошкоджень, наявного чи відсутнього досвіду окупації безпекові потреби громад значною мірою відрізняються.

Для громад, що розташовані поблизу ЛБЗ (у зоні досягнення артилерійської й мінометної зброї, РСЗВ, дронів), безпекове питання особливо гостре. У місцевих мешканців немає часу на реагування, для того щоб перейти в якесь сховище, у захисну конструкцію. Приміром, у Херсонській області захисні споруди різного типу встановлюються в громадах (обіони, капітальні бетонні конструкції), проте об'єктивно вони не є ефективною системою захисту, оскільки часто люди просто не встигають до них дістатися.

Водночас для всіх без винятку громад створення безпечних умов для життєдіяльності громади та її мешканців залежить від забезпечення укриттями. Проте в більшості територіальних громад існує кілька ключових проблем, що фактично унеможливлюють побудову або належне облаштування бомбосховищ:

- Бракує коштів на видатки для того, щоб будувати великі проєкти укриттів. Такі проєкти потребують значних фінансових ресурсів, оскільки урядом затверджено нові державні будівельні норми (ДБН), що підвищили вартість відповідного будівництва, щоб забезпечити вищу надійність.
- Побудова капітальних чи модульних укриттів потребує обов'язкового узгодження з Державною службою України з надзвичайних ситуацій. Проте для громад досі не зрозумілий основний механізм погодження: потрібно готувати проєктну документацію на встановлення укриттів чи можна виконувати просто як будівельні роботи.
- Не вистачає «карти дій», маршруту побудови укриттів, оскільки вони є частиною загальної системи державної безпеки. Отже, можливо, державі доцільно розробити цілісну «дорожню карту».
- Укриттям, що є в комунальних установах, бракує належного облаштування (каналізованих туалетів і вентиляції). Капітальне облаштування укриттів потребує значних бюджетних витрат.

Покращення безпеки в закладах освіти. Представники ОМС зазначали, що в освітніх закладах необхідно встановлювати кнопки оповіщення про тривогу, протипожежну сигналізацію, охорону, огорожа повинна відповідати нормам. Зокрема, є затверджена Концепція безпеки закладів освіти до 2027 року, але її виконання потребує додаткових бюджетних коштів.

> Зокрема, серед основних проблем, на подолання яких спрямовано зазначену Концепцію, є низький рівень відповідності об'єктів фонду захисних споруд цивільного захисту закладів освіти вимогам щодо необхідної місткості таких об'єктів та кількості евакуаційних виходів, наявності водопостачання, водовідведення, вентиляції, обігріву, освітлення, засобів зв'язку та Інтернету, засобів надання медичної допомоги, доступності для маломобільних груп населення, а також можливості організації в таких об'єктах освітнього процесу.

На думку більшості залучених до консультацій представників ОМС, укриття на базі закладів освіти, культури, спорту – це ключова потреба на сьогодні. Розв'язання цієї проблеми дозволить планувати освітній процес хоча б у змішаній формі. Забезпечення освітнього процесу для дітей сприяє поверненню місцевого населення або додатковій мотивації, щоб залишитися у власній громаді.

Для громад, що були в окупації, одна з ключових додаткових безпекових проблем – замінування територій. Російські збройні сили залишають на українській території колосальну кількість боєприпасів, що не розірвалися. Незважаючи на значні зусилля, які влада, приміром, на Херсонщині після деокупації спрямувала на розмінування, станом на квітень 2024 року перевірено трохи більше ніж 34% деокупованої території.

Недосконала система оповіщення про небезпеку. Про необхідність удосконалення системи оповіщення говорили представники громад із Дніпропетровщини. Ці громади розташовані поблизу атомної електростанції в Енергодарі (Запорізька область) і в разі техногенної катастрофи потраплять в особливу зону небезпеки. Для правильного реагування населення на таку небезпеку необхідна сучасна система оповіщення, яка б відрізняла різні види небезпеки, зокрема ядерну.

Ще однією безпековою проблемою є *евакуація місцевого населення з небезпечних громад.* На Херсонщині, приміром, за словами представника обласної військової адміністрації (далі – ОВА), немає жодних проблем з матеріально-технічною частиною цього питання. Задіяні благодійні фонди, ГО, усі ВА, які також проводять інформаційну роботу серед населення і мають потужності для евакуації людей. Проте самі *люди не погоджуються виїжджати* навіть із тих територій, які були визнані як обов'язкові для евакуації родин, де є неповнолітні діти. Проте в громадах Дніпропетровщини інша проблема, а саме – відсутні відповідні маршрути евакуації та необхідні матеріально-технічні ресурси.

1.2. Спроможність громад

На рівень спроможності громад за нинішніх обставин найбільше впливає кілька основних факторів.

Перший фактор *– обмежені ресурси місцевих бюджетів*. За словами представників громад західного, центрального та південного регіонів, громади, де немає великих підприємств або невелика кількість малого та середнього бізнесу, гостро відчувають дефіцит бюджету. Особливо після часткового перерозподілу податку на доходи фізичних осіб (далі – ПДФО), унаслідок якого більшу частину ПДФО військових забрали до державного бюджету.

> *«Після того як у громад позабирали ПДФО, надходжень у нас таких немає. Наша громада не настільки спроможна, тому що у нас на території немає якихось великих виробництв чи компаній, які б могли сплачувати нам податки. Тому це питання на сьогоднішній день [найболючіше]»* ***(Ярмолинецька громада, Хмельницька область).***

Державні субвенції не покривають необхідні витрати місцевого бюджету. Значні втрати місцевого бюджету відбуваються через брак майнових податків, надходжень, у тому числі звільнення аграріїв від плати за землю.

У бюджеті недостатньо ресурсів на розвиток громад. Наявних бюджетних ресурсів вистачає лише для виживання громади, здійснення належних виплат і надання основних послуг.

> *«У нас просто фізично немає коштів на розвиток. У нас немає дефіциту, у нас не буде проблем по виплаті заробітних плат, тобто основних виплат, але й на розвиток у нас немає. Ми могли б придбати, наприклад, шкільний автобус… Навіть без субвенції, ми могли б придбати, якби були кошти. Той самий благоустрій, та сама закупка обладнання для комунальних підприємств чи покращення харчоблоків у школах – ми могли б це зробити, але, на жаль, не зможемо»* ***(Ананьївська громада, Одеська область).***

Неможливість використати кошти на потреби громади, у тому числі на інфраструктуру. Представники ОМС зазначили, що в листопаді 2023 року було внесено зміни до Бюджетного кодексу України (Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо забезпечення підтримки обороноздатності держави та розвитку оборонно-промислового комплексу України»), якими заборонено витрачати залишки коштів на розвиток інфраструктури, на підтримку закладів охорони здоров'я, приміром, за певними програмами.

Проте за Податковим кодексом України податки сплачуються протягом року, а повертаються в грудні в кінці року. Фактично громади не встигають їх використати.

У 2024 році вільні залишки коштів місцевих бюджетів і залишки коштів спеціального фонду місцевих бюджетів (окрім власних надходжень бюджетних установ і субвенцій з інших бюджетів, а також коштів місцевих внутрішніх і зовнішніх запозичень), які утворилися на кінець бюджетного періоду, спрямовуються за рішеннями відповідних місцевих рад (ВА) лише на напрями, які передбачені **пунктом 22–8** Прикінцевих положень Бюджетного кодексу України.

Перелік:

- оплата праці з нарахуваннями працівників бюджетних установ;
- придбання медикаментів та перев'язувальних матеріалів;
- забезпечення продуктами харчування;
- оплата комунальних послуг та енергоносіїв;
- обслуговування та погашення місцевого боргу;
- соціальне забезпечення;
- створення умов для лікування, відновлення та реабілітації осіб, які постраждали внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України;
- заходи та роботи з територіальної оборони та мобілізаційної підготовки;
- підтримка сил безпеки і оборони;
- проєктування, будівництво, ремонт захисних споруд цивільного захисту (сховищ, протирадіаційних укриттів), споруд подвійного призначення та облаштування приміщень, які плануються до використання для укриття населення;
- будівництво фортифікаційних споруд;
- платежі, пов'язані з виконанням гарантійних зобов'язань Автономної Республіки Крим, обласної ради чи міської територіальної громади (з можливістю передачі таких коштів іншому місцевому бюджету).

Водночас зросло навантаження на місцеві бюджети. Представники ОМС зазначали, що в окремих громадах на військові потреби було вилучено частину шкільних автобусів, і тепер для потреб громади автобусів не вистачає. Укладаються договори з приватними транспортними підприємствами, що призводить до додаткових бюджетних видатків.

Окрім того, збільшилася кількість пільгових категорій громадян для перевезення в маршрутних таксі. Компенсація перевізникам також здійснюється з місцевого бюджету.

Значне збільшення кількості неповнолітніх дітей, що мають статус «дитина війни». Для дітей, що мають такий статус, державою передбачено безкоштовне харчування в закладах освіти. Під цю категорію потрапляє більшість дітей у громадах, видатки на безкоштовне харчування також здійснюються з місцевих бюджетів. *Держава впроваджує пільги, а витрати на них покладає на місцеве самоврядування.*

Особливість громад, що наближені до ЛБЗ, – безпосередня матеріально-ресурсна підтримка потреб ЗСУ. Це посилює навантаження на комунальні підприємства. Збільшуються обсяги твердих побутових відходів і водозабезпечення, що становить додаткові бюджетні витрати.

ДЕФІЦИТ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ:

- Брак бюджетних коштів не дозволяє брати на баланс громади нові інфраструктурні об'єкти, приміром відремонтоване соціальне житло для ВПО.

> *«Громада у нас дотаційна була колись. І зараз індекс податкоспроможності в межах 2,8. І от нам хочуть дати це на баланс. Тобто нам треба буде відкрити приблизно 11 штатних одиниць: це двірники, сантехніки, слюсарі, обслуговуючий персонал. І ми просто це не потягнемо. Тобто відремонтувати – відремонтували, все зробили, і потім постає питання таке непродумане: хто це має утримувати. Бо громада громаді рознь, розумієте? Є громади, які багаті, які можуть, а є громади бідні»* ***(Добромильська міська громада, Львівська область).***

- Значна частина бюджетних коштів спрямовується на утримання освітніх закладів.
- Невеликі громади мають настільки обмежений бюджет, що іноді не можуть додати навіть одну штатну одиницю. Наприклад, за словами, однієї з представниць ОМС, у їхній громаді проєкт «Помічник ветерана» провалився, оскільки невеликі громади дуже обмежені у фінансових ресурсах і не можуть ввести додаткову штатну одиницю – помічник ветерана через елементарний брак коштів. Така ж ситуація з іншими фахівцями. Приміром, на зарплату, що передбачена бюджетом, громада не може знайти фахового архітектора (10 тисяч гривень).

> *«Проблема нашої держави в тому, що вона дає завдання на громади і притому не дає грошей, і ще ті гроші забирає. От безбар'єрність. Кинули клич – безбар'єрність. Де громади, такі, як ми, будуть брати гроші на безбар'єрність? Ну де? Немає. Цивільний захист. Щоб той цивільний захист був, треба сектор. Щоб сектор – це дві штатні одиниці. Де ми будемо ці одиниці брати, як у нас економія по всіх фронтах? Розумієте, у громад немає грошей. Люди економлять. Фахівців немає. От ми шукаємо головного архітектора, уже місяць чи два вакансія висить. Ніхто не хоче йти. [Звичайно], хто тобі піде на 10 тисяч зарплати. Ну хто? У мене немає в ЦНАПі державного реєстратора. Правильно. Тому що мінімум.*
>
> *Помічник ветерана – це потрібно, але… всі чудово розуміють, що ти береш помічника, сьогодні йому зарплату платить держава, а завтра ту зарплату будеш платити ти. Все впирається в кошти. Розумієте, ті громади, які більше до обласних центрів, там інакша ситуація. У них є ресурси. А в нас ресурсів немає, у нас одна [суцільна] економія. Цивільний захист. По тому цивільному захисту там зараз можна просто застрелитися. І пожежні, і цивільний захист, і то і се. Хто це має робити? Ну ми навішали на керуючого справами. От він у нас керуючий справами, він же водій, він же цивільний захист. Ну якось так виходить. Не знаю, може, в когось інакше»* ***(Самбірський район, Львівська область).***

ОСОБЛИВОСТІ ПРОБЛЕМ ТИЛОВИХ РЕГІОНІВ:

- Тилові регіони не готові до зміни власної економічної структури. Приміром, до Закарпатської області релоковано машинобудівні підприємства. Проте в регіоні немає робочої сили для роботи на таких підприємствах. Ані ринок праці, ані система освіти не готує таких спеціалістів.
- Високий рівень безробіття серед ВПО, що зумовлює розроблення великих програм для їх перекваліфікації для працевлаштування в приймаючих громадах.

Другий фактор *– брак кадрів*. Проблемою, з одного боку, є бронювання працівників на підприємствах, а з іншого боку – питання забезпечення мобілізаційного плану. Важливо збалансувати ці два процеси, щоб підприємство могло працювати і водночас виконувався мобілізаційний план.

Великий відтік професійних кадрів з установ, організацій та ОМС через низький рівень оплати праці. Це юристи, бухгалтери, економісти, спеціалісти. Відтік відбувається в тому числі через низький рівень оплати праці. Середня заробітна плата в ОМС становить 5–6 тисяч гривень.

> *«Посадовий оклад у спеціаліста, головного спеціаліста – це 5–6 тисяч гривень. У мера 12 тисяч гривень посадовий оклад. Надбавки, так і так, десь до 15-ти доходить. І тому стимулювання цих працівників виходить за рахунок премій. А ви знаєте, всі ми бачимо, як люди побачили саме слово "премія" – чи це буде 1 тисяча, чи 10, чи 20 тисяч, чи 50 тисяч гривень – усе рівно слово премія викликає негатив. І їх не цікавить, чи 5 тисяч він без премії отримує, чи 50 тисяч»* ***(Бобровицька громада, Чернігівська область).***

Брак робочої сили. Це, зокрема, робітничі професії, трактористи, водії, у тому числі спецтехніки для роботи в сільському господарстві, для комунальних підприємств.

> *«Один тракторист на 3–4 одиниці техніки. І [прориви], і ремонти, і сміття, і все. Тому що йдуть у військо, бо забирають. Бронювання не передбачено для таких установ. То є така проблема»* ***(Бобровицька громада, Чернігівська область).***

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 є в кожній територіальній громаді. Десь не вистачає дитячого садка, школи або лікарні.

Третій фактор – зменшення кількості населення в громадах. Приміром, у Львівській області в міській громаді до початку великої війни було 20 тисяч населення, зараз лишилося близько 15–16 тисяч, і дуже багато сімей надалі планує виїжджати. У Тернопільській області на 2019 рік – рік заснування громади – населення становило 3,5 тисячі осіб. За неповних п'ять років громада зменшилася до 2 300 людей. У Харківській області в одній із громад до війни було 6 тисяч людей, а після повномасштабного вторгнення залишалося близько 2 700–2 800 мешканців. Поступово від літа 2023 року кількість населення почала скорочуватися, наразі залишається 1 873 людини. За два місяці більше ніж 600 людей виїхали за межі громади.

> *«Буде перегляд громад певних. І я думаю, що буде укрупнення. Тому що населення немає. Приріст населення катастрофічний. Як керівник ЦНАПу, я вам скажу, за минулий рік у нас смертей 232, народження – 69. І така ситуація, я думаю, по всіх громадах»* ***(Добромильська міська громада, Львівська область).***

Унаслідок внутрішньої міграції населення з найбільш постраждалих регіонів до більш безпечних через війну *в громадах, де складна безпекова ситуація,* або в деокупованих населених пунктах *залишаються найвразливіші категорії* – пенсіонери, мами з неповнолітніми дітьми.

1.3. Ментальне здоров'я

Виклики, пов'язані з погіршенням стану ментального здоров'я населення, постійно зростають. Представники Черкаської громади наголошували на проблемі ментального здоров'я в системі освіти. Наразі в Україні впроваджуються ізраїльські протоколи роботи з травмою, працівники освітніх закладів проходять відповідні тренінги. Проте чисельне охоплення такими тренінгами поки дуже незначне.

Необхідна підтримка стійкості й належних навичок серед педагогічних працівників: як спілкуватися з учнями з одного класу, наприклад, коли в одних хтось із батьків у лавах ЗСУ, а в когось – удома. Окрім того, спостерігається вигорання викладачів. Унаслідок вигорання, психологічних травм між учасниками освітнього процесу часто виникають конфлікти.

Спостерігаються ментальні розлади в людей, які пережили великі обстріли. Психологічна неврівноваженість населення громад також позначається на порозумінні між місцевими мешканцями та владою.

Окрема проблема – фактична безпорадність невеликих громад у наданні психологічної допомоги своїм мешканцям. У віддалених і малих громадах немає ресурсів, щоб оплачувати штатну одиницю психолога та навіть за умови віднайдення коштів рівень заробітної плати в сільській громаді неконкурентоспроможний порівняно з міськими громадами. Отже, що далі розташована громада, то менша можливість надання фахової психологічної допомоги.

> *«Ми малесенька громада з трошки менше як 6 тисячами населення і не можемо собі дозволити просто взяти на роботу хоча б кваліфікованого психолога. Вже не кажучи про те, щоб створити центр ментального здоров'я чи щось таке інше. І навіть не [лише] сім'ї загиблих*

військовослужбовців чи ВПО, а навіть сім'ї військовослужбовців, які зараз захищають нас, стикаються з такими-от проблемами психологічного характеру. Вони важко переживають розлуку, вони переживають за своїх чоловіків, синів, рідних. І дуже часто… не дуже часто, а є такі випадки, що просто вже починають між собою сперечатися. Ага, мій служить син чи двоє синів, а твій не служить, а твій має відстрочку, тому що багатодітний батько, чи щось подібне. І вже просто це все переростає в такі навіть конфлікти. А на рахунок того, щоб надати кваліфіковану психологічну допомогу сім'ям загиблих героїв, – це взагалі питання дуже болюче» ***(Великодедеркальська громада, Тернопільська область).***

Гостро стоїть питання нестачі психологів, які знають травмофіксовані методи роботи. Третій рік повномасштабної війни показує такий стан людей, коли традиційні кризові інтервенції не завжди спрацьовують. Інколи люди навіть не можуть на консультаціях із психологами знайти відповідні слова, щоб описати те, що вони пережили. Будь-який опис може викликати додаткову ретравматизацію.

1.4. Взаємини між мешканцями громад

Окремі представники ГС зазначали про наявність у громадах низки конфліктів. За їхніми словами, результати досліджень, аналізу запитів показують тенденцію, яка поки не дуже виразна, але поступово збільшується, а саме – *зростання напруги в громадах, пов'язаної з різним досвідом дотичності до подій війни*. Зокрема, воював – не воював, чоловік військовослужбовець або ні, в окупації – не в окупації, колаборація – не колаборація, колаборант – не колаборант, виїхав або не виїхав. Такі проблеми від 2022 року поступово загострюються і всередині сімей, і в спільнотах громад.

Посилюється соціальна напруга навколо процесу мобілізації. Значний спротив особливо проявляється в сільській місцевості. Не так тому, що треба вступати до лав ЗСУ, а тому, як це робиться. Значна частина населення не вдоволена тим, як проходить мобілізація і кого найперше мобілізують, не вдоволена діями територіальних центрів комплектування.

У Закарпатській області напруга навколо мобілізації помітна дуже сильно. За словами представника ГС, дуже часто цю соціальну напругу штучно підігрівають різні телеграм-канали незрозумілого походження. Наприклад, останній випадок: жінки і мобілізованих, і тих, хто підпадає під мобілізацію, блокували дорогу державного значення неподалік від села Ракошино в Мукачівському районі.

Конфлікти на міжетнічному підґрунті. Так, у Закарпатській області частина політиків використовує, наприклад, антиугорську риторику для того, щоб заробити собі політичні дивіденди.

2. ОСОБЛИВОСТІ МІСЦЕВОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ДІЇ ВОЄННОГО СТАНУ

Результати консультацій із представниками ОМС показали, що в системі управління громадами в різних регіонах існує низка проблем, частина з яких – спільні для більшості громад.

2.1. Відсутність кворуму депутатів місцевих рад для голосування

Основні причини відсутності кворуму в місцевих радах:

- у деокупованих громадах деякі місцеві депутати стали колаборантами й після звільнення покинули територію України;
- частина депутатів місцевих рад належить до нині заборонених в Україні політичних партій;
- частина депутатів мобілізована до лав ЗСУ;
- частина депутатів склала повноваження за власним бажанням, щоб мати можливість виїхати з громади до іншого регіону або за кордон (депутатки, депутати-пенсіонери);
- окремі депутати фактично самоусунулися, формально вони залишаються чинними депутатами, проте не беруть участі в сесіях.

Приміром, у Херсонській області ОМС фактично не працюють, проте деякі голови громад й старости очолили місцеві ВА. Це позитивний досвід, оскільки їх свого часу обрали мешканці громад, отже, вони як начальники ВА добре обізнані з проблемами власних громад, турбуються про них, у них залишилося почуття політичної відповідальності перед людьми, вони зацікавлені в результатах. Проте в громадах, у яких призначили сторонніх людей, спостерігається більше прикладів невдалого керування. Також досвід показує, що в тих громадах, де були сильні голови громад, краща соціально-економічна та гуманітарна ситуація.

> *«Деякі представники нашого місцевого самоврядування вже два роки в полоні у ворога, причому жодних обвинувачень немає, їх просто утримують в тюрмах. Вони вже не знаходяться навіть на території нашої області, їх вивезли, попередньо в Криму в СІЗО тримають. І це мер Голої Пристані, це мер Херсона»* ***(Херсонська область).***

В умовах дії воєнного стану в Україні в громадах, що окуповані, деокуповані, наближені до ЛБЗ, а також на обласному та районному рівні, створено ВА.
У тилових регіонах у частині громад ВА не створюються, натомість продовжують діяти місцеві ради відповідного рівня. Приміром, у Львівській області ВА створено на обласному рівні, а також у семи районах. При цьому в 73 місцевих громадах продовжують працювати лише місцеві ради. Схожа ситуація склалася в інших тилових областях – Закарпатській, Чернівецькій, Хмельницькій, Тернопільській, Івано-Франківській тощо.
Отже, за умови зменшення складу депутатів місцевих рад, коли нема кворуму, ефективна діяльність відповідної ради стає фактично неможливою.
Слід враховувати також, що за новою виборчою системою (впроваджено з 1 січня 2020 року) вибори в громадах депутатів міських, районних у містах, селищних і сільських радах відбуваються за двома основними системами:

- у громадах із населенням до 10 тисяч жителів застосовується мажоритарна система відносної більшості в багатомандатних округах;
- у громадах з кількістю населення понад 10 тисяч жителів запроваджена пропорційна виборча система з напіввідкритими списками (Виборчий кодекс України, стаття 192, частини 1, 2).

Оскільки в умовах дії воєнного стану вибори в країні не проводяться, то проблема забезпечення кворуму для нормального функціонування місцевих рад різних рівнів є спільною для всіх регіонів.
При цьому для громад, чисельність населення в яких становить понад 10 тисяч осіб і відповідно депутати місцевої ради обрані за списком партії, депутата, у якого достроково припинені повноваження, можна замістити депутатом, наступним у виборчому списку партії.
Натомість для місцевих рад у невеликих громадах (до 10 тисяч населення) замінити депутатів неможливо, оскільки вони обрані за мажоритарною системою і для обрання нового депутата потрібно проводити вибори.
Отже, **віднайдення шляхів для забезпечення кворуму місцевих рад – одне з важливих завдань в умовах тривалої війни. Особливо для тилових громад, оскільки вони мають ухвалювати рішення, що будуть сприяти соціально-економічній перебудові регіону з урахуванням потреб української економіки, релокації підприємств, інтеграції ВПО тощо.**

2.2. Складний механізм позбавлення мандата депутатів місцевої ради

Про необхідність дострокового припинення повноважень окремих депутатів Херсонської обласної ради зазначав представник ОВА, при цьому наголошуючи на складності чинного механізму. Зокрема через те, що не працює територіальна виборча комісія. Приміром, у Херсонській області наразі триває процес перезавантаження обласної виборчої комісії для того, щоб була можливість позбавити окремих депутатів їхніх мандатів, а також поповнити депутатський корпус депутатами, які пройдуть за списками на звільнені місця. Проте така процедура не може замістити депутатів-мажоритарників, оскільки на місце депутата, що обраний у мажоритарному окрузі, депутата можна лише переобрати.

Відповідно до Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» дострокове припинення повноважень депутата може бути здійснено через два механізми – ухвалення відповідного рішення місцевою радою та без ухвалення радою такого рішення.
Підстави для дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради без рішення відповідної ради:

1) його відкликання за народною ініціативою у встановленому цим законом порядку (*в умовах дії воєнного стану механізм народної ініціативи не застосовується*);
3) припинення його громадянства України або виїзд на постійне проживання за межі України;
4) обрання або призначення його на посаду, зайняття якої згідно з Конституцією України і законом не сумісне з виконанням депутатських повноважень;
5) обрання його депутатом іншої місцевої ради;
6) визнання його судом недієздатним або безвісно відсутнім;
7) набрання законної сили обвинувальним вироком суду, за яким його засуджено до позбавлення волі, або набрання законної сили рішенням суду, яким його притягнуто до відповідальності за вчинення корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією, та застосовано покарання або накладено стягнення у виді позбавлення права займати посади або займатися діяльністю, що пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування;
7^{-1}) набрання законної сили рішенням суду про визнання його активів чи активів, набутих за його дорученням іншими особами або в інших передбачених статтею 290 Цивільного процесуального кодексу України випадках, необґрунтованими та їх стягнення в дохід держави;
8) його смерть.

Повноваження депутата місцевої ради можуть припинятися достроково також за рішенням відповідної ради у зв'язку:

1) з набранням законної сили обвинувальним вироком суду, за яким його засуджено до покарання, не пов'язаного з позбавленням волі;
2) з особистою заявою депутата місцевої ради про складення ним депутатських повноважень;
3) з несплатою аліментів на утримання дитини, що призвела до виникнення заборгованості, сукупний розмір якої перевищує суму відповідних платежів за дванадцять місяців з дня пред'явлення виконавчого документа до примусового виконання.

Таким чином, відповідно до закону за особистою заявою можна достроково припинити повноваження місцевого депутата лише рішенням відповідної ради, що неможливо зробити за відсутності кворуму.

2.3. Невизначеність повноважень місцевих військових адміністрацій щодо окремих питань

Питання про повноваження ВА, на яких наголошували учасники громадських консультацій:

- Чи може начальник ВА за відсутності місцевої ради погоджувати питання відчуження майна?
- Чи можна за кошти місцевого бюджету напряму закуповувати товари подвійного призначення, наприклад дрони, прилади нічного бачення, приціли тощо?[1]

Одне з найактуальніших питань: чи має ВА повноваження закуповувати товари подвійного призначення, наприклад дрони, приціли, прилади нічного бачення? Деякі ВА закуповують, проте існує думка, що це порушує Бюджетний

1 Це питання врегульовано ухваленням Закону України від 18 червня 2024 року «Про внесення змін до деяких законів України про розширення повноважень органів місцевого самоврядування з підтримки сектору безпеки і оборони України». URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42648

кодекс України. ОМС стають заручниками ситуації. У більшості випадків вони надають субвенції військовим частинам, щоб ті мали змогу за ці кошти самостійно закупити необхідні речі. Проте іноді військові частини, підрозділи не хочуть мати справу із субвенціями, а бажають, щоб громади власноруч «купили й передали».

> *«Деякі військові частини до нас як звертаються за перерахунком коштів, субвенцій, ми їм безпосередньо надаємо. Але є такі моменти. Одна військова частина… у них є велика потреба, наприклад, в колесах, у шинах до автомобіля КРАЗ. Відповідно на наш запит, чи потрібні їм кошти, вони кажуть, що коштів їм не потрібно, оскільки в них по Міністерству оборони є закупівля через певну українську компанію, але та компанія не встигає ті колеса виробляти відповідно. А в іншої компанії вони їх купити не можуть, тому що тендер у них уже [проведений], договір укладений. І їм безпосередньо треба такі колеса десь дістати, можливо, аналог якийсь інший. І постає питання: начебто ми можемо виділити кошти, там не дуже великі кошти, наприклад, на одну машину. Але купити – ні. Я розумію, якби в нас якась техніка своя була, ми би її рішенням виконкому передали. Можливо, тут було б трошки простіше, і то не завжди чисто до кінця. Але зараз прийняти на сесії рішення купити колеса для того, щоб передати на Збройні Сили… тут виникають якраз такі правові моменти, [які] потребують роз'яснення чи більш-менш такого законодавства чіткого, щоб ми могли розуміти, на що ми можемо розраховувати, що ми можемо робити в подальшому»* ***(Купчинецька ОТГ, Тернопільська область).***

2.4. Брак кадрового ресурсу у виконавчих комітетах місцевих рад

За оцінками представників ОМС різних громад, навіть за відсутності місцевої ради, кворуму виконавчі комітети продовжують працювати в штатному режимі. Проте для належного виконання всіх повноважень не вистачає кадрових ресурсів. Передусім через брак бюджетних коштів. Приміром, невелика громада не може дозволити собі великий штат у сільській раді. Водночас обсяг інформації та навантаження значні. Під час консультацій дехто з представників ОМС зазначав, що одному фахівцю виконавчого комітету доводиться вести п'ять і більше напрямів. До того ж від початку повномасштабного вторгнення набагато зросла кількість запитів від вищих органів влади, ВА, на які треба реагувати.

3. ВЗАЄМОДІЯ І КОМУНІКАЦІЯ МІЖ МІСЦЕВОЮ ВЛАДОЮ ТА ГРОМАДСЬКІСТЮ

3.1. Комунікація: канали та ефективність

Представники ОМС під час обговорення питання взаємодії з громадськістю й громадою робили акцент передусім на комунікації, а саму комунікацію частіше підміняли інформуванням. Ішлося про поширення публічної інформації на сторінках у соціальних мережах – у телеграмі, фейсбуку, а також на офіційних сайтах ОМС. Проте зворотний зв'язок від населення дуже слабкий і несистемний.

В умовах браку електропостачання, глушіння з боку ворога в громадах, приміром Чернігівської області, інформацію також передають через «вуличних» – активних мешканців, що проживають у громаді й постійно комунікують із місцевою владою. Зазвичай саме «вуличні» знають і надають точну інформацію про кількість населення та його потреби, розподіляють гуманітарну допомогу.

Використовуються різні онлайн-майданчики, постійна телефонна гаряча лінія, чат-боти. Попри війну, працює механізм подання електронних петицій, хоча цим інструментом, за словами деяких представників ОМС, населення стало користуватися набагато рідше.

У Харківській області на початку 2022 року більша частина сайтів, фейсбук-сторінок державних структур, різних структур і районів припинила діяльність. Останнім часом сайти почали відновлювати роботу. Проте все одно багато типів інформації у відкритих джерелах не оприлюднюються. У районах, у яких зараз ведуться активні бойові дії, особливо складно з доступом до інформації.

Представники ГС Харківської області більше наголошували на відсутності належної комунікації між громадою та районом, громадою та областю, ніж на проблемі отримання інформації або комунікації між ГО й представниками місцевої влади.

Окрім того, під час консультацій представники громадськості зазначили кілька проблем доступу до публічної інформації, які їх найбільше турбують у комунікації влади з громадськістю:

- Від початку повномасштабного вторгнення значно погіршився доступ до публічної інформації, наприклад дати проведення сесії, проєктів рішень. Зазвичай громадськість дізнається про важливі рішення вже постфактум. Це суттєво ускладнює взагалі будь-яку взаємодію з владою. Це певний крок назад у відкритості органів місцевої влади.
- Часто рішення місцевої ради публікуються без додатків, хоча немає підстав для їх засекречування. Водночас зазначалося, що на конкретний запит зазвичай дають відповідь.

> *«Але запит, треба розуміти, – це активна форма. Це треба попрацювати, подати, чекати і т. д. А от тоді [як] має бути пасивна форма. Це оприлюднення на сайті, як це вимагає законодавство, і в принципі закон про правовий режим воєнного стану не передбачає обмеження повного доступу до публічної інформації»* ***(ГО, Львів).***

Окрім того, у характері й рівні взаємодії та комунікації існують значні відмінності між великими й малими за чисельністю населення громадами. На думку представників ОМС, ключова проблема малоефективної взаємодії з громадсь-

кістю – низький рівень ініціативності самих мешканців громад. Водночас між ними є чітке розуміння, що організація зустрічей із ГО, ветеранськими організаціями, молодіжними організаціями, постійне інформування людей про життя в громаді засобами соціальних мереж – це те, що допомагає знайти порозуміння й зняти зайву напругу в громадах.

3.2. Представники органів місцевого самоврядування про взаємодію з інститутами громадянського суспільства та громадою

ФОРМИ ВЗАЄМОДІЇ ТА УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ

За словами учасників з ОМС, навіть в умовах воєнного стану вони продовжують застосовувати законодавчо закріплені форми прямої участі громадян в ухваленні місцевих рішень. Найчастіше ОМС проводять:

- громадські консультації з питань, які за законодавством і статутом громади обов'язково мають обговорюватися з населенням, зокрема щодо зміни назв вулиць, населених пунктів;
- громадські слухання та загальні збори, враховуючи при цьому безпекову ситуацію в громаді.

У пункті 11 постанови Кабінету Міністрів України № 966 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» визначено кілька форматів, за якими можна проводити громадські консультації:

- публічне громадське обговорення (безпосередня форма);
- електронні консультації з громадськістю (безпосередня форма);
- вивчення громадської думки (опосередкована форма).

При цьому частина представників ОМС зазначила, що в їхніх громадах дуже мало активних та ініціативних мешканців, які готові долучатися до співпраці. Неготовність громади до активної участі представники ОМС вважають однією з ключових проблем.

Громадські ради як форма консультативно-дорадчих органів при виконавчій владі всіх рівнів наразі працюють лише при окремих ОВА, наприклад Сумській ОВА. Діяльність громадських рад як консультативно-дорадчих органів обмежена внесеними змінами до постанови № 966, якими під час дії воєнного стану та протягом шести місяців після його скасування обмежено оновлення складу громадських рад. Під час повномасштабної війни склад громадських рад суттєво зменшився, зокрема через мобілізацію, міграцію, релокацію ГО і їхніх представників або взагалі припинення діяльності окремих ГО, що входили до складу таких рад.

Натомість працюють громадські ради, які опікуються проблемами окремих категорій населення:

- координаційні ради з питань ВПО, їх створення врегульовано постановою Кабінету Міністрів України від 4 серпня 2023 року № 812 «Про затвердження Примірного положення про Раду з питань внутрішньо переміщених осіб». Ради з питань ВПО утворюються при ОВА, РВА та ОМС. Станом на кінець 2023 року в Україні діяло вже понад 520 таких рад;
- молодіжні ради, які на обласному та місцевому рівнях утворюються на підставі постанови Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 року № 1198 зі змінами, внесеними постановою від 11 листопада 2022 року № 1276;
- ради з питань ветеранів при окремих ОВА та міських радах (їх створення не врегульовано спеціальним нормативно-правовим актом Кабінету Міністрів України);
- ради підприємців (в окремих громадах).

ФОРМАТИ ВЗАЄМОДІЇ В НЕВЕЛИКИХ ЗА ЧИСЕЛЬНІСТЮ НАСЕЛЕННЯ ГРОМАДАХ

У невеликих за чисельністю населення громадах (сільських, селищних) взаємодія між місцевою владою й громадськістю відбувається в зовсім в інший спосіб. З одного боку, у малих громадах часто взагалі немає ГО. Представник ОМС у Чернігівській області навів приклад із власного досвіду: працівники сільської ради самі створили й зареєстрували ГО, щоб мати можливість отримувати додаткові кошти (через грантову систему) для відновлення громади.

> *«У нас і до утворення ОТГ не було громадських організацій. Єдине, що ми в минулому році, у 2023-му, створили в себе громадську організацію з числа працівників нашої сільської ради і ініціативних жителів. Для чого? Для того, щоби… Ми як сільська рада працюємо у форматі відновлення, відбудови і залучення коштів у громаду. Також розуміємо, що не завжди ці кошти йдуть через сільську раду. Тому створили громадську організацію для залучення коштів»* ***(Київська територіальна громада, Чернігівська область).***

З іншого боку, на думку багатьох представників ОМС, інститут старости повністю забезпечує ефективну двосторонню комунікацію і взаємодію в сільських громадах. Старости підтримують тісний зв'язок і комунікацію з населенням громад, а також почасти входять до складу виконавчих комітетів, отже, безпосередньо виконують ухвалені рішення.

> *«Усі жителі населеного пункту мають можливість і в принципі вони звикли… як раніше до сільських голів, [зараз] вони звертаються до старост, і староста має можливість усі проблеми, усі пропозиції, бачення доносити до керівництва громади, до членів виконкому»* ***(Бобровицька міська рада, Чернігівська область).***

Загалом у невеликих за чисельністю населення громадах депутати підтримують постійну комунікацію. За кожним депутатом закріплені певні вулиці або села тощо. Також щомісяця збирається сесія місцевої ради.

3.3. Представники громадянського суспільства про взаємодію з місцевими органами влади

Під час громадських консультацій представники ГС охарактеризували свою взаємодію з місцевими органами влади як несистемну. З одного боку, на думку окремих представників ГС, співпраця великою мірою залежить від суб'єктивних факторів, зокрема відкритості й готовності окремих працівників органів влади. З іншого боку, для забезпечення системної взаємодії її необхідно унормувати належним чином, щоб вона була обов'язковою для виконання.

Основні особливості взаємодії між громадськістю й місцевою владою під час повномасштабної війни:

1. Публічні консультації з населенням громад із питань відновлення, перейменування, стратегій розвитку громад тощо проводяться, проте в більшості випадків вони відбуваються завдяки реалізації міжнародних проєктів, участі міжнародних донорів, наприклад Програми DOBRE, Проєкту «ГОВЕРЛА», інших програм USAID або Європейського Союзу. Якби не було такої підтримки міжнародних донорів, якби не було грантів, ресурсів, то влада б менше залучала ГО до співпраці.
2. Органи місцевої влади співпрацюють із ГС, оскільки побачили можливості у власному підсиленні через неурядові організації й конструктивну взаємодію задля розв'язання тих чи інших проблем на місцевому, локальному рівні.
3. Недостатній рівень довіри населення до влади, зокрема через брак належної комунікації. Мешканці громад часто не знають, які рішення ухвалює влада та на підставі чого.
4. Недостатньо реалізований формат діалогу між владою й представниками громадськості. Ідеться не про звичайну комунікацію (або інформування), а саме постійний діалог, що дозволяє розробляти спільні рішення, які влаштують і громаду, і місцеву владу.

5. Найгірше взаємодія й комунікація відбуваються між владою, що перебуває в центрі громади, і жителями віддалених населених пунктів. Приміром, на такій проблемі наголошував представник Миколаївської області. Відстань від центру громади до периферійних сіл може становити 40 км бездоріжжям уздовж замінованих полів. Це надзвичайно обмежує будь-який зв'язок мешканців із владою та центром територіальної громади. Віддаленість негативно позначається на наданні гуманітарної допомоги, доступі до медичних, освітніх, адміністративних та інших послуг.
6. Комунікація і взаємодія громадськості краща з ОМС порівняно з ВА. Лунала думка, що ВА, можливо, ефективна для управління, проте неефективна для стійкості громади через брак діалогу та взаєморозуміння. Подальша діяльність ВА, відірвана від потреб населення, загрожує місцевій демократії загалом.

> *«Голови, місцеві голови, голови військових адміністрацій практично мають монопольне право на ухвалення рішень без обов'язкової консультації із зацікавленими сторонами. Це справді виклик. В одних громадах є культура демократії і взаємодії, як Вознесенськ. А є [ті], які говорять, що є, а поїхали по дальніх селах – і маємо розрив комунікації. Наскільки все добре відбувається на рівні місцевого самоврядування, настільки це не відбувається на рівні військових адміністрацій. Причому це проблема не особистості, це проблема… ми маємо такого монстра, як військові адміністрації. У жодному законодавстві його немає, і він пожирає місцеву демократію і місцеве самоврядування»* ***(Миколаївська область).***

7. Не вистачає можливості надати зворотний зв'язок від громади про власні потреби й оцінку дій місцевої влади. Хоча представники громади міста Херсону проводять регулярні опитування потреб міського населення й передають результати в міську ВА.
8. Найближчими на сьогодні до населення громад є старости, які спілкуються з усіма мешканцями села. Вони знають усе. Проте староста – це одна людина, майже без апарату, отже, з дуже обмеженими ресурсами.
9. Публічні консультації щодо перейменування викликають багато дискусій і конфліктів. Місцева влада може ухвалювати власні рішення, не враховуючи думку мешканців, і це призводить до конфліктів. Часто такі одноосібні рішення ухвалюють саме ВА.

> *«Ми створили панель херсонської розпорошеної громади, і двічі на місяць проводимо опитування громади з гострих проблем, які хвилюють людей. І освіта, і наука, і бізнес, і повернення додому, і перейменування вулиць… Ці опитування ми не просто проводимо, а дуже швидко, оперативно надаємо людям на цій платформі і в соціальних мережах [інформацію]. Ви надали свою відповідь, ви голос віддали за вирішення якоїсь проблеми – ось як це загалом відбувається або що на це думають херсонці»* ***(БФ, Херсон).***

4. ЩО ПОТРІБНО Й МОЖНА РОБИТИ ВЖЕ ЗАРАЗ, НА ДУМКУ УЧАСНИКІВ ГРОМАДСЬКИХ КОНСУЛЬТАЦІЙ?

Учасники та учасниці консультацій – представники та представниці як ОМС, так і ГС – надали низку пропозицій, що доцільно впроваджувати зараз на місцях за підтримки центральних органів державної влади.

ДЛЯ НАПОВНЕННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ:

- Сплата ПДФО від суб'єктів підприємницької діяльності має йти не за місцем реєстрації, а місцем провадження підприємницької діяльності. Багато потужних релокованих підприємств зареєстровано у великих містах. Вони працюють на території одних громад, а податки сплачують до бюджетів великих міст.
- Створення робочих місць, розширення й зміна структури ринку праці з урахуванням зміни економічної структури регіонів і громад, а також зміни соціальної структури через міграцію населення. Для цього необхідно створювати будь-які форми співпраці – від індустріальних парків як інструменту магніту, розвитку до кластерів. Створення кластерів певних підприємств сприяє об'єднанню.
- Розроблення планів відновлення, у тому числі планів відновлення в тих громадах, які значною мірою зруйновані та пошкоджені. В інших громадах — актуалізація питань стратегічних напрямів, які громада має визначити для того, щоб мати якірну точку, навколо якої далі відбуватиметься розвиток.

ДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОТРЕБ ВПО ТА ЇХ ІНТЕГРАЦІЇ:

- Відкриття, запуск законсервованих навчальних закладів, садочків. Оскільки почасти громада власними силами цього зробити не може, доцільна державна підтримка, допомога для відновлення таких закладів. Їх можна було б використовувати і для навчальних потреб, і навіть тимчасового розміщення ВПО.
- Розроблення програм інтеграції ВПО, які б передбачали професійну перекваліфікацію відповідно до потреб економіки громади, регіону.
- Запровадження інтегративних курсів для ВПО з метою вивчення культури, традицій приймаючої громади, української мови.
- Розбудова житлової інфраструктури для потреб ВПО.
- Сприяння створенню внутрішнього ринку споживання продукції.

ДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОТРЕБ БІЗНЕСУ В ПОСТРАЖДАЛИХ І ПРИЙМАЮЧИХ ГРОМАДАХ:

- Клієнтоорієнтований підхід, коли бізнес сприймається як нові можливості для громади, а не проблеми.
- Ухвалення рішень про виділення землі для розміщення підприємств у територіальних громадах.
- Забезпечення й розвиток транспортної інфраструктури. Приміром, для великих підприємств – залізниця, а також об'їзні дороги навколо громади, щоб багатотонні авто не їздили містом. Для цього потрібно залучати кошти з державного бюджету.
- Загалом створення сприятливого для роботи релокованих підприємств бізнес-клімату, для того щоб він залишався в приймаючих громадах, допомога в розв'язанні в тому числі локальних проблем.

- Застосовування індивідуального підходу для підтримання кожного окремого бізнесу як у постраждалих регіонах, так і в громадах, які приймають релокований бізнес.
- Створення економічних преференцій для прифронтових регіонів. Дуже складна ситуація з робочою силою, також з умовами роботи через постійну небезпеку, обстріли. Велика кількість підприємств зруйновані. В умовах постійних обстрілів забезпечувати економічну рентабельність підприємств і сплату податків на одному рівні з тиловими регіонами вкрай складно. Виробляти ВВП у Тернополі й Харкові – це два різні навантаження.

ДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОЇ РОБОТИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ:

- Збільшення субвенцій для малих за населенням громад, оскільки навантаження на ОМС значно зросло через безпекові заходи, ВПО, необхідність надання психологічної допомоги в громаді, збереження наявних фахівців, а також залучення нових.
- Встановлення старлінків у громаді для забезпечення зв'язку, комунікації під час обстрілів або блекаутів.

ДЛЯ ПІДТРИМАННЯ СИСТЕМИ САМОВРЯДУВАННЯ:

- Після скасування дії режиму воєнного стану цілком ймовірно постане питання про укрупнення окремих громад. Це сприятиме збільшенню чисельності населення, наповненню місцевих бюджетів і відповідно зростанню можливостей якісного надання різних послуг: медичних, освітніх, комунальних тощо.
- Збереження й розвиток механізмів, інструментів місцевої демократії, демократії участі в умовах дії режиму воєнного стану.
- Створення належних засад для повноцінного функціонування місцевих рад, зокрема необхідного кворуму. Тому потрібні швидкі та дієві законодавчі механізми для забезпечення / відновлення депутатського складу.

СПРИЯННЯ ПОКРАЩЕННЮ МЕНТАЛЬНОГО ЗДОРОВ'Я:

- Відкриття центрів ментального здоров'я, у яких можуть отримувати спеціалізовану допомогу всі охочі. Уваги потребує робота з травмою всіх учасників освітнього процесу. Приміром, подальше розповсюдження програми ізраїльської коаліції «Травма». Психологічна підтримка родин військових, ветеранів і загиблих воїнів, а також самих ветеранів.
- Допомога держави, приміром окрема субвенція для створення невеликих центрів, де буде працювати хоча б двоє психологів. Один може спеціалізуватися, наприклад, на дитячих травмах і травмах переміщення, а інший – на військовій психології, роботі з людьми, які пройшли війну, бачили смерть. Окрім того, такі психологи мають навчати працівників місцевої влади, бюджетної сфери, як спілкуватися з ветеранами і військовослужбовцями, які просто приходять у відпустку.

ЗНИЖЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ НАПРУГИ В ГРОМАДАХ:

- Посилення такого напряму, як медіація: сімейна медіація як окремий вид допомоги людям, суспільна медіація для роботи в громадах. Цей напрям можна превентивно розвивати вже зараз.
- Підготовка великої кількості фахівців із медіації та діалогу.