

# ДОСЛІДЖЕННЯ ПОТРЕБ І ПРІОРИТЕТІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ

Надання послуг у воєнний  
та післявоєнний період

Конгрес місцевих і регіональних влад  
Ради Європи





**ДОСЛІДЖЕННЯ  
ПОТРЕБ І ПРІОРИТЕТІВ  
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО  
САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ**

Надання послуг у воєнний  
та післявоєнний період

Рада Європи

Оригінал

*Survey on needs and priorities of local authorities of Ukraine. The provision of services in times of war and post-war recovery*

Думки, висловлені в цій роботі, є відповідальністю автора(-ів) і не обов'язково відображають офіційну політику Ради Європи.

Дозволяється відтворення витягів (до 500 слів) з некомерційною метою за умови збереження цілісності тексту, запобігання використанню витягу у відриві від контексту, наданню неповної інформації або введенню читача в оману іншим чином стосовно характеру, сфери дії або змісту цього тексту.

Оригінальний текст має завжди позначатися таким чином: «© Рада Європи, рік публікації». Усі інші запити щодо відтворення або перекладу всього або частини цього документа слід направляти в Директорат з питань комунікації Ради Європи (F-67075 Strasbourg Cedex або [publishing@coe.int](mailto:publishing@coe.int)).

З усіма іншими запитамми щодо цієї публікації слід звертатися до Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи.

Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи  
F-67075 Strasbourg Cedex  
Франція  
Ел. пошта: [congress.adm@coe.int](mailto:congress.adm@coe.int)

Дизайн обкладинки та верстка:  
Конгрес місцевих і регіональних  
влад Ради Європи

© Рада Європи, січень 2023 року

## Подяка

---

У дослідженні «Потреби та пріоритети органів місцевого самоврядування України. Надання послуг у воєнний та післявоєнний період» розглядаються ефективність та спроможність органів місцевого самоврядування надавати послуги громадянам на належному рівні в умовах війни, аналізуються їхні дії щодо співпраці з широким колом зацікавлених сторін для врегулювання численних криз, а також оцінюється готовність органів місцевого самоврядування відігравати ключову роль у відновленні України.

Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи (Конгрес) підготував цей звіт у рамках проєкту «Посилення демократичного врядування на місцевому рівні в Україні», що впроваджувався Конгресом в рамках Пріоритетних змін до Плану дій Ради Європи для України на 2018-2022 роки. Дослідження проводилось у тісній співпраці та за підтримки Асоціації міст України (АМУ).

Дослідження було розроблено експертками Оксаною Гус (Oksana Huss) та Олександрою Койдель (Oleksandra Keudel) та координувалося Секретаріатом Конгресу. Автори висловлюють подяку респондентам опитування, інтерв'ю та учасникам фокус-груп за час, докладені зусилля та готовність поділитися своїми практиками, потребами та проблемами, вдячність Анастасії Романи (Anastasiya Romanu) за допомогу у дослідженні, а також Конгресу та АМУ за підтримку протягом усього дослідження.

# Зміст

---

<b>Пояснювальна записка .....</b>	<b>11</b>
<b>1. Вступ.....</b>	<b>13</b>
1.1 Мета і обсяг оцінювання.....	13
1.2 Місцеве самоврядування в Україні: тематичні рамки дослідження.....	14
1.3 Аналітична основа для дослідження потреб і викликів органів місцевого самоврядування.....	15
1.4 Методологія .....	17
<b>2. Доведена стійкість органів місцевого самоврядування.....</b>	<b>18</b>
2.1 Функціонування органів місцевого самоврядування .....	18
2.2 Державні та адміністративні послуги.....	19
2.3 Легітимність під час кризи .....	19
<b>3. Допоміжні практики.....</b>	<b>21</b>
3.1 Передбачення: планування на випадок надзвичайних ситуацій та використання даних.....	21
3.2 Вертикальна міжбюджетна координація: позитивні оцінки обміну інформацією .....	23
3.3 Залучення громадськості: співпраця з різними групами населення для розв'язання проблем .....	24
3.4 Горизонтальне партнерство: використання внутрішніх і міжнародних зв'язків для задоволення матеріальних потреб і обміну знаннями .....	28
3.5 Цифрові технології: елементи електронного врядування для забезпечення політичних рішень в рамках реагування на надзвичайні ситуації.....	30
3.6 Огляд основних допоміжних практик.....	31
<b>4. Потреби та виклики .....</b>	<b>32</b>
4.1 Зовнішня підтримка надання державних послуг місцевими органами влади .....	32
4.2 Прогнозування: короткострокове планування та технічні обмеження щодо використання даних для планування політики .....	34
4.3 Вертикальна координація: брак зворотного зв'язку та пояснення обмежень повноважень ОМС...35	
4.4 Залучення громадськості: обмеження інституційної спроможності та людського потенціалу ОМС	37
4.5 Горизонтальне партнерство: органи місцевого самоврядування потребують сприяння у налагодженні міжнародного партнерства та кращих комунікативних навичок для нього .....	38
4.6 Цифрові технології: політичні та технічні проблеми.....	39
4.7 Огляд основних потреб і викликів .....	40
<b>5. Рекомендації для зацікавлених сторін.....</b>	<b>41</b>
5.1 Українські органи місцевого самоврядування.....	41
5.2 Міжнародні партнери та донори .....	42
5.3 Органи центральної влади.....	43
<b>6. Загальний огляд.....</b>	<b>44</b>
<b>7. Додаток .....</b>	<b>45</b>
7.1 Перелік використаних джерел .....	45
7.2 Список таблиць, графіків і вставок.....	49
7.3. Таблиці та рисунки .....	50

## Список абрєвіатур

---

АМУ	Асоціація міст України
БРВ	Багаторівневе врядування
ВВ	Відкрите врядування
ВПО	Внутрішньо переміщені особи
ЄС	Європейський Союз
КМУ	Кабінет Міністрів України
НУО	Неурядова організація
ОВА	Обласна військова адміністрація
ОМС	Орган місцевого самоврядування
ПВ	Передбачуване врядування
ПДФО	Податок на доходи фізичних осіб
РВА	Районна військова адміністрація
ФГ	Фокус-група

## Пояснювальна записка

«Дослідження потреб і пріоритетів органів місцевого самоврядування України. Надання послуг у воєнний та післявоєнний період» здійснювалося Конгресом у тісній співпраці з Асоціацією міст України (АМУ). Дослідження розроблено на основі двох елементів моделі передбачуваного врядування (anticipatory governance), а саме: прогнозування та міждержавної координації, а також двох елементів моделі спільного врядування (collaborative governance) — забезпечення залучення громадськості та партнерських мереж з іншими громадами в країні та за кордоном, які зміцнюють і підвищують стійкість органів місцевого самоврядування в Україні.

**Оцінка стійкості органів місцевого самоврядування (ОМС)** в рамках цього дослідження підтверджує, що ОМС в Україні є опорою національної стійкості під час протидії численним кризам, спричиненим війною. Незважаючи на високий рівень загрози, безперервна діяльність ОМС забезпечила надання державних послуг для поточних потреб громадян, а також функціонування належних центрів для управління кризами та координації ресурсів відповідно до умов на місцях. Цей факт свідчить про важливість реформи децентралізації, яка посилила політичні та бюджетні повноваження громад та підвищила ефективність їхньої діяльності.

Практики, які суттєво допомагають більшості громад протистояти викликам воєнного часу, відображають методи **передбачуваного та спільного врядування, яке здійснюється за підтримки цифрових технологій**:

- Прогнозування: більшість респондентів мали плани реагування на надзвичайні ситуації та визнали їх корисними. Варто зазначити, що багато громад планують свою політику на основі даних. Наприклад, вони зібрали дані про кількість внутрішньо переміщених осіб (ВПО), їхні демографічні та професійні характеристики та про наявність житла на місцях, використали їх в основі стратегії інтеграції ВПО та забезпечення їх житлом.
- Вертикальна координація: обмін інформацією по вертикалі врядування відбувається із задовільною швидкістю. Особливо обласні військові адміністрації (ОВА) надають корисні роз'яснення щодо питань політики.
- Участь громадськості: ОМС в Україні все більше усвідомлюють, що складність криз, пов'язаних з війною, вимагає співпраці багатьох зацікавлених сторін. Вони залучають неурядові зацікавлені сторони, як-от місцевих жителів, ВПО та підприємства, до ширшого спектру заходів та тіснішої співпраці.
- Горизонтальна міждержавна співпраця є ефективним методом забезпечення стійкості завдяки національним асоціаціям місцевих і регіональних органів влади та партнерству між громадами як всередині країни, та і з муніципалітетами Європейського Союзу (ЄС).
- Цифрові технології полегшують комунікацію між зацікавленими сторонами, збір даних і надання соціальних і адміністративних послуг завдяки швидкості, гнучкості та здатності адаптуватися до змін відповідно до потреб.

ОМС повідомили, що найнагальнішою **потребою в зовнішній підтримці** є організація укриттів і розміщення ВПО. З огляду на різноманітні кризові ситуації, які виникають одночасно, громади очікують від міжнародних донорських організацій та організацій місцевого самоврядування швидкого реагування та гнучкості. Щоб забезпечити стійкий процес прийняття рішень і надання послуг громадянам і вразливим групам населення, необхідно вирішити такі проблеми:

- Прогнозування: горизонт планування для вирішення гострих проблем надзвичайно короткий і варіюється від шести місяців до одного року. Внаслідок цього розв'язання однієї кризи може непередбачувано спричинити іншу. Є потреба в підтримці розробки політик на основі відповідних фактичних даних.
- Вертикальна міждержавна співпраця: зв'язок між центральним і місцевим рівнями влади залишається слабким. Отримані дані свідчать про вимогу покращити комунікацію з боку центральних органів влади. Крім того, не зменшилася кількість бюрократичних перепон, які



заважають швидкому та гнучкому реагуванню на кризові ситуації.

- Залучення громадськості: незважаючи на переваги залучення громадськості, це може спричинити емоційний тиск і перевантажити працівників ОМС. Останнє твердження стало більш поширеним порівняно з 2021 роком. Той факт, що бізнес стає партнером у розв'язанні проблем ОМС, вказує на потребу у відповідних діалогових платформах.
- Горизонтальне партнерство: міжнародна співпраця між ОМС в Україні та інших європейських країнах потребує підтримки для встановлення першого контакту, який має бути особистим, а також підтримки з питань особливостей міжкультурної комунікації.
- Цифрова підтримка: Щодо цифрових технологій, результати дослідження вказують на нагальну потребу в допомозі у питаннях електронного урядування серед невеликих громад. Приблизно третина громад потребує допомоги в налаштуванні політик захисту даних для протидії кібератакам.

Як перед центральними органами влади, так і міжнародними партнерами постає серйозніше стратегічне завдання — **як зрозуміти, об'єднати та спрямувати потреби громад у національну політичну систему та міжнародну допомогу**. Перевагою залучення ОМС до національних процесів врегулювання криз є їхня здатність швидко оцінювати місцеві потреби на місцях і мобілізувати місцеві ресурси. Водночас багато питань, як-от утримання в належному стані електроінфраструктури, закладів освіти чи охорони здоров'я, не можуть бути вирішені ОМС самостійно і потребують багаторівневої координації із залученням різноманітних зацікавлених сторін. З огляду на невизначеність воєнного часу, така координація повинна бути максимально гнучкою і швидкою. Отже, міждержавна координація щодо управління кризою, пов'язаною з війною, та післявоєнного відновлення має, з одного боку, враховувати місцеві потреби та можливості, але з іншого боку не повинна перевантажувати багаторівневу систему непотрібними консультаціями. Тому пропонуються такі рішення цієї дилеми координації:

- Розширення суттєвої участі **асоціацій місцевих та регіональних органів влади** у розробці всіх законодавчих та стратегічних пропозицій щодо самоврядування. Для цього необхідно інвестувати не лише в АМУ, а й у розвиток спроможності інших асоціацій та створення діалогових платформ, як-от відкрите урядування<sup>1</sup>.
- Надавати (міжнародну) технічну допомогу **ініціативам співпраці** між окремими ОМС (наприклад, коаліціями ОМС), спрямованим на вирішення конкретних питань політики в мережах<sup>2</sup> або міжмуніципальних партнерствах. Щодо останніх, варто звернути увагу на координуючу роль районного рівня, який потенційно може допомогти агрегувати інтереси органів місцевого самоврядування та передавати їх обласним/центральному органам влади чи міжнародним донорам<sup>3</sup>.
- Забезпечення **комунікації** між різними рівнями влади через дані. Це вимагало б фундаментального перегляду відносин між ОМС та деякими центральними органами влади, зокрема податковою адміністрацією, де зараз фактично відсутній обмін інформацією<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Платформа діалогу місцевого та центрального рівнів влади з відкритого урядування в Україні була ініційована Секретаріатом Кабінету Міністрів України та Асоціацією міст України (АМУ) за підтримки Конгресу. Більш докладну інформацію див. на сайті проєкту співпраці Конгресу в Україні: <https://www.coe.int/en/web/congress/co-operation-activities-ukraine>

<sup>2</sup> Прикладом є Мережа добрососуснітності ОМС або Національна платформа стійкості та згуртованості, яку підтримує ЄС: <http://national-platform.org/>

<sup>3</sup> Примітка: в сьогоденній формі районний рівень має недостатні ресурси, що робить неможливим виконання його функцій самоврядування та представництва громадян. Перед вторгненням обговорювалася альтернативна модель районного самоврядування, яка має бути представництвом ОМС, а не безпосередньо громадян.

<sup>4</sup> План відбудови України також передбачає «налагодження обміну інформацією між органами місцевого самоврядування та податковими органами» (Анакіна, Т., Салек-Ліпцан, П. та Ковальчук, Г., 2022 р.). Проблеми та можливості залучення місцевих та регіональних органів влади до відбудови України. Європейський комітет регіонів. 2022 р., с. 65. <https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/Challenges%20and%20opportunities%20of%20LRAs%E2%80%99%20involve%20in%20the%20reconstruction%20of%20Ukraine/QG0422023ENN.pdf>

# 1. Вступ

---

## 1.1 Мета і обсяг оцінювання

Повномасштабне вторгнення російської федерації в Україну 24 лютого 2022 року спричинило багато кризових ситуацій, зокрема масове переміщення, зруйновану критичну інфраструктуру та військову окупацію — і це лише кілька прикладів. Українське суспільство продемонструвало дивовижну стійкість у цій асиметричній війні. Значною мірою цій стійкості сприяють органи місцевого самоврядування<sup>5</sup>. Проте в ході війни постійно виникають нові виклики, наприклад забезпечення достатньої кількості укриттів, підготовка до зимового сезону з обмеженим доступом до енергії в умовах безперервного руйнування цивільної інфраструктури, економічна рецесія, безробіття тощо. І всі ці питання потребують негайного вирішення.

Мета цього дослідження — оцінити потреби та пріоритети органів місцевого самоврядування України щодо належного надання послуг, ефективності місцевої політики та процесів формування політики в умовах війни та пов'язаних із цим законодавчих змін через запровадження воєнного стану. В основі цього звіту лежать теоретичні засади та емпіричне обґрунтування стійкості на місцевому рівні врядування в Україні, розглядаються належні та неуспішні практики подолання кризових ситуацій. Дослідження також охоплює аналіз **потенціалу ОМС щодо взаємодії** з колегами в Україні та інших європейських країн, беручи до уваги заходи щодо захисту прав людини та розвитку **механізмів співпраці** для залучення громадян.

Конгрес підготував цей звіт в рамках проєкту «Посилення демократичного врядування на місцевому рівні в Україні», що впроваджувався в рамках Пріоритетних змін до Плану дій Ради Європи для України на 2018-2022 роки. Метою проєкту було покращення якості демократії на місцевому рівні в Україні шляхом посилення інституційних структур та підтримки органів місцевого самоврядування та їх національних асоціацій в діяльності, спрямованій на запровадження принципів етики в процес прийняття рішень, а також підтримка більш інклюзивного, прозорого, підзвітного та орієнтованого на громадян місцевого врядування. Цей проєкт було реструктуровано відповідно до гуманітарних та соціальних потреб місцевої та регіональної влади з огляду на наслідки війни російської федерації проти України.

Дослідження проводилось у тісній співпраці та за підтримки Асоціації міст України (АМУ). Висновки звіту мають ширшу цінність, оскільки не обмежені часом воєнного стану в Україні та виходять за географічні межі України. Ці висновки можуть стати основою для визначення ролі ОМС у відбудові України, не лише інфраструктурній, а й інституційній. Це допоможе спрямувати подальші дії Конгресу та узгодити пріоритети його заходів із політичної підтримки з потребами українських ОМС. Крім того, результати можуть стати основою для діяльності Конгресу в інших країнах, спрямованої на просування практик врядування, які підвищують стійкість у кризових ситуаціях.

Звіт складається з шести частин: у вступній частині подано теоретичні основи та методологію дослідження; у другій частині представлено висновки про ступінь стійкості ОМС в Україні; у третій частині перераховуються допоміжні практики врядування та демонструється, як вони працюють; у четвертій частині з'ясовано потреби ОМС на основі заявлених викликів та аналізу обмежень допоміжних практик; п'ята частина містить рекомендації; в заключній частині обговорюються висновки в контексті ширшого розуміння стійкості та післявоєнної відбудови.

<sup>5</sup> Романова, В. (2022 р.). Стійкість України до військового вторгнення росії в контексті реформи децентралізації», IdeaForum. Фондація ім. Стефана Баторія, 6 травня 2022 р. <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/05/Ukraines-resilience-to-Russias-military-invasion.pdf>; Гус, О. (2022 р.) Що робить Україну стійкою в асиметричній війні? ред. Патріція Рінк (Patricia Rinck) і Тобіас Дебіель (Tobias Deibel). КНК/GCR21, Щоквартальний журнал Global Cooperation Research, 4, № 1 (липень 2022 р.). <https://www.gcr21.org/publications/qcr/qcr-quarterly-magazine/qm-1/2022-articles/qm-1-2022-huss-what-makes-ukraine-resilient-in-the-asymmetric-war>

## 1.2 Місцеве самоврядування в Україні: тематичні рамки дослідження

Реформа децентралізації, розпочата у 2014 році, призвела до глибоких змін у територіальному устрої України та зміцнила місцеве самоврядування. Завдяки об'єднанню кількості територіальних громад було зменшено з 11 250 до 1 469, кількість районів — з 490 до 136, а всі 24 області залишаються без змін. Президент Єврокомісії оцінив реформу децентралізації як «успіх», коли давав позитивний висновок щодо статусу кандидата в ЄС для України<sup>6</sup>. Децентралізація зміцнила місцеве самоврядування шляхом надання ОМС розширених повноважень і фінансової автономії. Це також дало поштовх більш прозорому та підзвітному<sup>7</sup> місцевому самоврядуванню, яке все більше ґрунтується на співпраці<sup>8</sup>.

Введення воєнного стану через повномасштабне вторгнення російської федерації мало наслідки для системи багаторівневого врядування (БРВ) в Україні. По-перше, були розширені повноваження голів громад<sup>9</sup>. Обласним військовим адміністраціям (ОВА) було надано повноваження щодо організації надання соціальних послуг<sup>10</sup>, а громадам — можливість використовувати кошти спецфондів для забезпечення надзвичайних потреб<sup>11</sup>. По-друге, призупинено дію традиційних демократичних механізмів. На час дії воєнного стану заборонено проведення будь-яких виборів, референдумів, протестів і страйків<sup>12</sup>. Законних можливостей припинити повноваження голів громад чи депутатів, партії яких заборонено законом, за зверненням громадськості немає. Нарешті, обмежено прозорість: деякі проекти актів органів місцевого самоврядування не потребують оприлюднення<sup>13</sup>. Так само Кабінет Міністрів України (КМУ) обмежив оприлюднення відкритих даних<sup>14</sup>, і, незважаючи на послаблення обмежень, деякі дані, пов'язані з підзвітністю, досі не є відкритими.

Взяті разом, ці зміни можуть забезпечити швидкість і певну гнучкість у прийнятті рішень табути виправдані з міркувань безпеки. Проте ці зміни часто збільшують свободу дій представників влади й послаблюють підзвітність у системі БРВ. Цей звіт продемонструє, що практики спільного врядування частково компенсують брак інструментів підзвітності та прозорості.

<sup>6</sup> Європейська комісія. (2022 р.) Заява Президента: Думки щодо членства в ЄС. Текст, Європейська комісія — Європейська комісія. 17 червня 2022 р., [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement\\_22\\_3822](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_22_3822)

<sup>7</sup> TI Ukraine. (2018). Прозорі міста (Transparent Cities) 2018 р. <https://transparentcities.in.ua/en/rating/?rating-year=current>

<sup>8</sup> Гус, О., Койдель, О. (2022 р.). Базове дослідження відкритого врядування на місцевому рівні в Україні: картографування ініціатив та оцінка потреб. Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи, грудень 2022 р., <https://rm.coe.int/open-government-survey-eng/1680a97942>. Надалі — «Базове дослідження відкритого врядування за 2021 рік».

<sup>9</sup> Верховна Рада України (2022 р.). Закон України № 2259-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» (укр.). Офіційний вебпортал Верховної Ради України. 12 травня 2022 р., <https://zakon.rada.gov.ua/qo/2259-20>

<sup>10</sup> Верховна Рада України (2022 р.). Закон України № 2193-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо надання соціальних послуг у разі введення надзвичайного або воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях» (укр.). Офіційний вебпортал Верховної Ради України. 14 квітня 2022 р., <https://zakon.rada.gov.ua/qo/2193-20>

<sup>11</sup> <http://probudget.org.ua/news/gromadam-dozvolili-vikoristovuvati-koshti-spetsfondeu-932/>

<sup>12</sup> Верховна Рада України. (2022 р.). Стаття 19 Закону України 2102-IX «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні»». Офіційний вебпортал Верховної Ради України, 24 лютого 2022 р., <https://zakon.rada.gov.ua/qo/2102-20>

<sup>13</sup> Державна регуляторна служба України. (2022 р.). Роз'яснення щодо особливостей підготовки проектів регуляторних актів органами місцевого самоврядування, військово-цивільними адміністраціями та військовими адміністраціями, а також їх посадовими особами в умовах воєнного стану з урахуванням Закону України від 12 травня 2022 року № 2259-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» (укр.). 18 жовтня 2022 р., [https://www.drs.gov.ua/regulatory\\_policy/rozyasnennya-shhodo-osoblyvostej-pidgotovky-proektiv-regulyatornyh-aktiv-organamy-mistseвого-samovryaduvannya-vijskovo-tsyvilnymy-administratsiyamy-ta-vijskovymy-administratsiyamy-takozh-yih-posado/&hl=uk&gl=us&strip=1&vwsr=0](https://www.drs.gov.ua/regulatory_policy/rozyasnennya-shhodo-osoblyvostej-pidgotovky-proektiv-regulyatornyh-aktiv-organamy-mistseвого-samovryaduvannya-vijskovo-tsyvilnymy-administratsiyamy-ta-vijskovymy-administratsiyamy-takozh-yih-posado/&hl=uk&gl=us&strip=1&vwsr=0)

<sup>14</sup> Кабінет Міністрів України. (2022 р.). Постанова № 263 «Деякі питання забезпечення функціонування інформаційно-комунікаційних систем, електронних комунікаційних систем, публічних електронних реєстрів в умовах воєнного стану». 12 березня 2022 р., <https://www.kmu.gov.ua/npas/devaki-pitannya-zabezpechennya-funkcionuvannya-informacijnno-komunikacijnih-sistem-elektronnih-komunikacijnih-sistem-publicnih-elektronnih-reyestriv-v-umovah-voyennogo-stanu-263>

### 1.3 Аналітична основа для дослідження потреб і викликів органів місцевого самоврядування

Оцінювання викликів і потреб, а також спроможності та практичних підходів базується на огляді публікацій та джерел щодо стійкості та теоретичному питанні: які форми врядування підтримують чи обмежують стійкість у децентралізованій державі? Ми визначаємо стійкість як здатність органів місцевого самоврядування адаптуватися та надавати державні послуги під час війни, незважаючи на зовнішні потрясіння та загрози. Основне припущення полягає в наявності двох елементів моделі передбачуваного врядування, а саме прогнозування та міжурядової координації, а також двох елементів моделі спільного врядування — забезпечення участі громадськості та партнерських мереж з іншими громадами в країні та за кордоном, які допомагають зміцнити та підтримувати стійкість органів місцевого самоврядування в Україні.

**Передбачуване врядування (anticipatory governance)** — це підхід до формування політики, який дає змогу суспільствам одночасно реагувати на подвійний виклик прискорення та невизначеності, тісно пов'язаний із національною безпекою<sup>15</sup>. Основна увага зосереджена на **механізмах передбачення**, які дозволяють стратегічне планування навіть в умовах невизначеності, враховуючи різні варіанти розвитку подій та готуючись до «множини можливих майбутніх подій». Цей підхід також спирається на **ефективну міжурядову координацію**, яка має вирішальне значення не лише для забезпечення швидкого обміну інформацією між урядовими установами в країні, але й для сприяння гнучкому формуванню політики, що дозволяє швидко реагувати в кризовій ситуації на інституційному рівні, враховуючи потреби та вимоги як місцевого, так і центрального рівнів врядування.

Однак, щоб правильно відреагувати на кризу, потрібні спільні зусилля. **Спільне врядування** створює канали для інших зацікавлених сторін, як урядових, так і неурядових, щоб вони могли зробити свій внесок у рішення проблем ресурсами та місцевими знаннями<sup>16</sup>. Цей підхід передбачає високий рівень комунікації та тісні **партнерські відносини між урядами та недержавними зацікавленими сторонами**. Він також покладається на наявність і використання національних і міжнародних однорангових мереж для пошуку дефіцитних ресурсів, поширення інформації та обміну знаннями про те, як пристосуватися в умовах кризи.

Отже, аналіз у цьому дослідженні ґрунтується на чотирьох фундаментальних механізмах: передбаченні, міжурядовій вертикальній координації, залученні громадськості та горизонтальному партнерстві, і їм усім сприяє п'ятий механізм — підтримка цифрових технологій, які мають можливість підвищити стійкість суспільства до викликів криз, які ані державні органи, ані окремі зацікавлені сторони не можуть вирішити самостійно (див. граф. 1).

Графік 1. Аналітичний підхід до вивчення потреб і викликів



<sup>15</sup> Фюрт, Л. (Fuerth, L.) (2011 р.). Операціоналізація передбачуваного врядування (Operationalizing Anticipatory Governance). *PRISM*, Інститут національної стратегічної безпеки Національного університету оборони, 2, вип. 4 (2011 р., с. 31-46)

<sup>16</sup> Старк, А., Монік, Т. (Stark, A., Monique, T.) (2014 р.). Участь громадян, стійкість громад та політика врегулювання криз (Citizen Participation, Community Resilience and Crisis-Management Policy). *Australian Journal of Political Science* 49, №. 2 (2014 р., с. 303). <https://doi.org/10.1080/10361146.2014.899966>

- 1. Передбачення (foresight)** охоплює моніторинг майбутніх подій, надання своєчасних попереджень та підготовку до кількох сценаріїв розвитку подій під час кризи. Цей підхід відрізняється від звичайного врядування, яке базується на прогнозуванні з припущенням стабільності та лінійного економічного та соціального розвитку. Натомість мета передбачення — бути готовими до майбутніх викликів, одночасно визнаючи руйнівний характер майбутніх криз. У всьому світі існують різні форми того, як органи влади інтегрують передбачення у свою діяльність, починаючи від заходів із передбачення в урядових відомствах (інтегроване урядове передбачення) і закінчуючи гнучким розробленням політики або передбаченням на основі залучення різних зацікавлених сторін за допомогою платформ на основі інформаційних та комунікаційних технологій (ІКТ). Вирішальну роль в ефективному передбаченні відіграє використання релевантних даних.
- 2. Вертикальна міжурядова координація** є дуже важливим чинником, який є вирішальним для підтримки стійкості суспільства в умовах кризи, тоді як її брак є руйнівним у децентралізованій державі. Наприклад, поширені в децентралізованих державах конфлікти між різними рівнями врядування щодо управління ресурсами є величезною перешкодою для врегулювання криз<sup>17</sup>. З іншого боку, міжурядова політична культура, яка більшою мірою сприяє співпраці, може знизити політичну напругу та забезпечити координацію в надзвичайних ситуаціях<sup>18</sup>.

Міждержавна координація ґрунтується на наявності зворотного зв'язку. Сюди входять механізми збору та визначення потреб, проведення комплексного та швидкого оцінювання поточної політики та реагування на визначені потреби шляхом відповідного коригування стратегій та політичних рішень. Швидка координація по вертикалі влади (місцевий-регіональний-національний рівні врядування) дає найбільш повне уявлення про проблему, тобто забезпечує наявність диференційованої інформації про те, що відбувається на місцях в різних частинах країни одночасно, інтегруючи цю інформацію в процес прийняття рішень, та координує роботу над вирішенням такої проблеми. Наприклад, бюджетне планування та регулювання витрат повинні забезпечувати гнучкі способи розподілу ресурсів відповідно до потреб на місцевому рівні, але водночас брати до уваги пріоритети для видатків на національному рівні.

- 3. Залучення громадськості** — це підхід до розв'язання проблем за участю широкого кола зацікавлених сторін. Він ґрунтується на усвідомленні того, що кризи є надто масштабними, щоб їх можна було вирішити лише силами уряду. Такий спосіб врядування визнає, що громадяни можуть допомагати державі ресурсами та місцевими знаннями<sup>19</sup>. Широка участь громадськості із залученням пересічних громадян, уразливих груп, зацікавлених сторін із приватного сектору та громадянського суспільства мобілізує соціальний капітал і примножує доступні ресурси для розв'язання проблем.
- 4. Горизонтальне партнерство** між громадами всередині України та на міжнародному рівні уможливорює обмін ідеями та знаннями та координує попит та пропозицію, щоб задовольняти потреби громадян та вразливих груп населення.
- 5. Нарешті, цифрові технології** допомагають застосовувати всі чотири взаємопов'язані механізми та мають вирішальне значення для швидкого зв'язку та ефективної координації. Дані в усьому різноманітті їхніх форм можуть лягти в основу доказового передбачення та стратегічного планування. Цифрові платформи та соціальні мережі мають вирішальне значення для розбудови мереж. Інструменти електронної демократії покращують комунікацію щодо потреб і вподобань громадян, а електронне врядування покращує рівень надання державних послуг. Усі ці функції цифрових технологій мають вирішальне значення для реагування на кризи, якщо їх правильно застосовувати, водночас усвідомлюючи кіберзагрози.

<sup>17</sup> Гегель, Ю., Шнабель, Дж. (Hegel, Y., Schnabel, J.) (2021 p.). Федералізм і управління кризою COVID-19: централізація, децентралізація та (не)координація (Federalism and the Management of the COVID-19 Crisis: Centralisation, Decentralisation and (Non-)Coordination). *West European Politics* 44, вип. 5-6 (вересень 2021 p., с. 1052-76). <https://doi.org/10.1080/01402382.2021.1873529>

<sup>18</sup> Кюн, К., Морліно, І. (Kuhn, K., and Morlino, I.) (2022 p.). Децентралізація під час кризи: за чи проти? Приклади Німеччини та Італії під час пандемії COVID-19 (Decentralisation in Times of Crisis: Asset Or Liability? The Case of Germany and Italy During Covid-19). *Swiss Political Science Review* 28, №. 1 (2022 p., с. 105-15). <https://doi.org/10.1111/spsr.12482>

<sup>19</sup> Старк, А., Тейлор, М. (Stark, A., Taylor, M.) (2014 p.). Участь громадян, стійкість громад та політика врегулювання криз (Citizen Participation, Community Resilience and Crisis-Management Policy). *Australian Journal of Political Science* 49, №. 2 (квітень, 2014 p., с. 303). <https://doi.org/10.1080/10361146.2014.899966>

## 1.4 Методологія

Висновки в цьому звіті ґрунтуються на опитуванні українських громад, проведеному в період з 30 серпня по 20 вересня 2022 року. В рамках опитування були проведені два інтерв'ю та фокус-група з трьох членів української делегації в Конгресі. Фокус-групи та інтерв'ю включали учасників з міських та селищних громад місцевого та регіонального рівнів, а також громад, що опинилися вситуаціях з різним рівнем небезпеки (за винятком громад на окупованих територіях).

Масив даних опитування — 241 відповідь, що становить 16% від усіх громад України<sup>20</sup>. Результати опитування здебільшого відображають досвід та погляди громад із населенням менше 50 тис. осіб, як селищних, так і міських, оскільки на них приходиться 86% респондентів. Решта відповідей майже порівну розподілені між середніми (від 50 до 100 тис. жителів) і великими (100 тис. жителів і більше) міськими громадами. До останньої категорії увійшли 11 (з 24) обласних центрів, три з яких перебували на території бойових дій (див. табл. 1).

Таблиця 1. Описова статистика щодо громад, які взяли участь у дослідженні

Розмір громади	Міська	Селищна	Загальна кількість
Невелика (50 тис. або менше)	80 (33%)	128 (53%)	208 (86%)
Середня (від 50 до 100 тис.)	14 (6%)		14 (6%)
Велика (100 тис. і більше)	19 (8%)		19 (8%)
<b>Усього</b>	<b>113 (47%)</b>	128 (53%)	<b>241 (100%)</b>
<i>Примітка: усі відсотки — від загальної вибірки (к-сть = 241)</i>			

<sup>20</sup> Загалом ми отримали 271 відповідь, з яких 29 були дублікатами, а 1 була надана для аналізу комунальним підприємством, а не виконавчим органом громади. Було створено фінальну версію відповідей, що містить 241 відповідь. Це вдвічі більше, ніж було отримано під час базового оцінювання 2021 року (126 відповідей). 20% відповідей зазвичай вважаються прийнятним відсотком для опитувань.

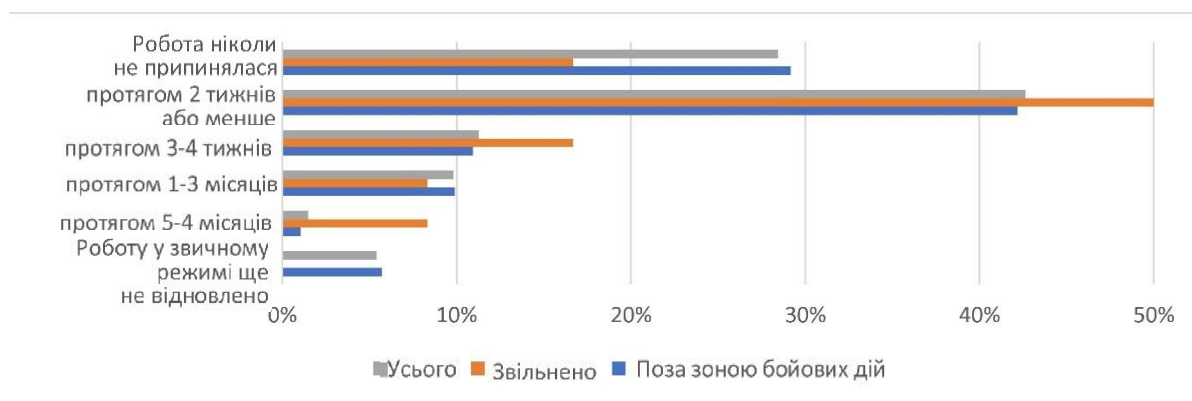
## 2. Доведена стійкість органів місцевого самоврядування

Стійкість визначена як один із трьох принципів Стратегії національної безпеки України<sup>21</sup> разом із принципами стримування та співпраці з міжнародними партнерами. Стратегія визначає стійкість як здатність суспільства та держави швидко адаптуватися до змін в небезпечному середовищі й підтримувати стале функціонування. Щоб оцінити стійкість органів місцевого самоврядування в Україні, ми проаналізували масштаби їхнього функціонування та швидкість відновлення процесів врядування, легітимність у врегулюванні криз та спроможність надавати адміністративні послуги громадянам.

### 2.1 Функціонування органів місцевого самоврядування

**Дві третини українських територіальних громад, розташованих поза зоною бойових дій або звільнених на момент дослідження, продовжують вести свою нормальну діяльність попри повномасштабне вторгнення 24 лютого 2022 року.** З цієї кількості 28% ніколи не припиняли роботу, а 43% повернулися до роботи у звичному режимі протягом двох тижнів після повномасштабного вторгнення або звільнення (таблиця 3, Додаток 1). Частка респондентів, які повернулися до роботи у звичному режимі через два тижні або менше, навіть вища серед звільнених громад (50%) (див. граф. 2). Крім того, серед звільнених громад 17% повідомили, що ніколи не припиняли роботу, тобто місцева влада працювала в умовах окупації.

Графік 2. Перша реакція: опір і повернення до роботи у звичному режимі



Примітка: к-сть громад поза зоною бойових дій = 192, к-сть звільнених громад = 12, загальна к-сть = 204

Запитання: протягом якого часу після повномасштабного вторгнення або після звільнення (якщо ваша громада була окупована) орган місцевого самоврядування до роботи у звичному режимі (процеси налагоджені, співробітники знають, що робити)?

<sup>21</sup> Президент України. (2020 р.). Про рішення Ради національної безпеки та оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України» (укр.). Наказ 392/2020, <https://zakon.rada.gov.ua/go/392/2020>.

## 2.2 Державні та адміністративні послуги

**Усі деокуповані громади та громади поза зоною бойових дій надають адміністративні послуги, а більшість надає всі послуги (72%).** Послуги надаються фізично через центри надання адміністративних послуг (94%) та їхні відділення (51%), а також через додаток «Дія» (77%)<sup>22</sup>. Близько третини громад (28%) також мають спеціальні центри реєстрації ВПО, а 20% також пропонують доступ до своїх адміністративних послуг через вебсайт громади.

Через фізичне руйнування або пошкодження відповідної інфраструктури спостерігаються перебої в наданні таких комунальних послуг, як водопостачання, опалення та водовідведення. Це друга за величиною категорія збитків (35 млрд дол. США або 28% від загальних збитків)<sup>23</sup>, що серйозно впливає на життєздатність громад. Серед зруйнованих або пошкоджених об'єктів інфраструктури на сьогоднішній день (вересень 2022 року) ці пошкодження становлять 335 котелень, 11 ТЕС та три ТЕЦ. Проте місцева влада працює над відновленням мереж централізованого теплопостачання та водопостачання<sup>24</sup>.

Незважаючи на руйнування, **громади продовжують надавати соціальні послуги.** У сфері охорони здоров'я прямі задокументовані збитки закладам оцінюються в 1,6 млрд дол. США; станом на 1 вересня 2022 року було зруйновано або пошкоджено щонайменше 978 об'єктів (насамперед лікарні та амбулаторії)<sup>25</sup>. Щодо об'єктів сфери освіти, зруйновано або пошкоджено щонайменше 1 270 шкіл та 786 дитячих садків, а деякі школи використовуються як центри колективного розміщення для ВПО<sup>26</sup>. Попри це у вересні 2022 року 12 924 школи розпочали свій навчальний рік, причому 60% зробили це фізично, а решта — дистанційно<sup>27</sup>. Відключення електроенергії є серйозною проблемою для навчального процесу, адже через часті відключення світла зникає Інтернет і освітлення, перериваючи навчальний процес навіть за відсутності обстрілів.

## 2.3 Легітимність під час кризи

Українські ОМС користуються найвищою громадською довірою після державних і громадських інституцій, відповідальних за безпеку, а саме: мерів (63%) і рад (60%)<sup>28</sup>. Під час управління надзвичайною ситуацією **ОМС зберігають легітимність у прийнятті рішень і діють на основі рішень своїх колегіальних органів** — виконавчого комітету та міської ради (по 82%), а також офіційних рекомендацій вищих органів влади (78%) (див. граф. 3 нижче). Рішення голів громад та їхніх керівників або голів ОВР користуються дещо нижчою довірою (близько 70% для кожного). Водночас кожна друга громада мала алгоритм роботи в надзвичайних ситуаціях (54%).

<sup>22</sup> «Дія» — це портал і відповідний додаток для надання цифрових адміністративних послуг населенню в Україні. Його розроблено в рамках проекту «Цифрова держава» для реалізації стратегії цифрової трансформації в Україні. «Дію» було запущено у 2020 році, і вона додала цифровий формат до адміністративних послуг, які надаються фізично через Центри надання адміністративних послуг по всій Україні. <https://plan2.diia.gov.ua/>

<sup>23</sup> Київська школа економіки. (2022 р.). Звіт про прямі збитки інфраструктури від руйнувань внаслідок військової агресії росії проти України станом на 1 вересня 2022 року (укр.) (Київ, 2022 р., с. 3). <https://damaged-dev-we-wordpress.azurewebsites.net/>

<sup>24</sup> Приклад: Проект USAID для Київтеплоенерго в м. Київ. <https://energysecurityua.org/news/the-united-states-helps-ukraine-to-restore-district-heat-networks-damaged-as-the-result-of-russia-s-military-aggression/>

<sup>25</sup> Київська школа економіки. (2022 р.). Звіт про прямі збитки інфраструктури від руйнувань внаслідок військової агресії росії проти України станом на 1 вересня 2022 року (укр.), с. 7

<sup>26</sup> ФГ, члени делегації

<sup>27</sup> Освітній омбудсмен України. (2022 р.). Де і як навчаються українські діти в часи війни: проблеми, пропозиції, рекомендації (укр.), 16 листопада 2022 р., <https://eo.gov.ua/de-i-yak-navchayutsya-ukrainski-dity-v-chasy-viyny-problemy-propozytsii-rekomendatsii/2022/11/16/>

<sup>28</sup> Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва. (2022 р.). Довіра до держави: як зберегти національну єдність заради перемоги (укр.), Опитування громадської думки. 15 вересня 2022 р., <https://dif.org.ua/en/article/dovira-do-derzhavi-yak-zberegti-natsionalnu-edinist-zaradi-peremogi>. Порівнювалися: Збройні Сили України (94%), волонтерські організації (85%), Президент (80%), ГО (65%), РНБО (62%), Уряд (40%, баланс довіри - 7%), політичні партії (15%, баланс довіри -55%)



Графік 3. Інструкції щодо дій ОМС в надзвичайних ситуаціях



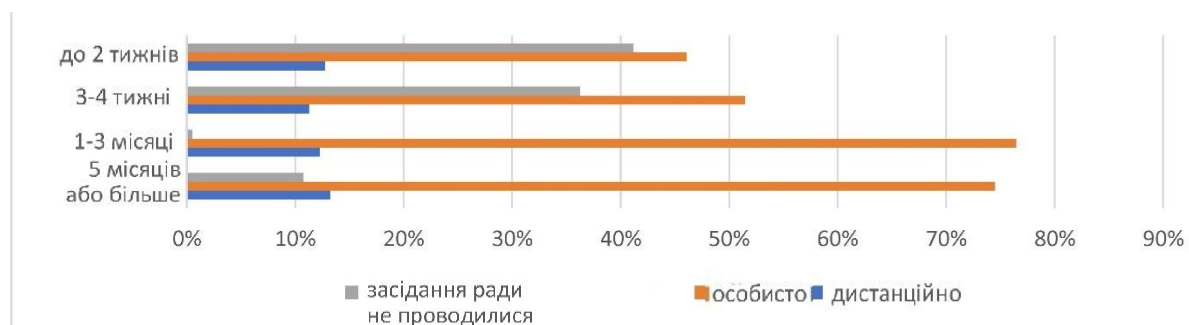
Примітка: к-сть = 204 (звільнені громади та громади, що знаходяться поза зоною бойових дій)

Запитання: які підстави для вирішення кризових ситуацій використовували ОМС вашої громади після 24 лютого 2022 року? Позначте всі варіанти, які підходять. Зелений колір позначає компонент передбачуваного врядування.

Лише 17% респондентів назвали одностороннє прийняття рішення головою громади керівним способом реагування на кризу, хоча в умовах воєнного стану це законодавчо дозволено для багатьох питань. Неофіційні пояснення в професійних мережах виявилися найменш популярним способом, хоча під час фокус-груп та інтерв'ю з пошуком консультації колег вони згадувалися як важлива підстава для отримання інформації про коригування процедур.

Більшість громад, які на момент опитування були або поза зоною бойових дій, або деокупованими, проводили свої **засідання ради особисто**, і ця цифра наближалася до 80% протягом одного-трьох місяців після повномасштабного вторгнення (див. граф. 4 і табл. 4, Додаток 1). Незважаючи на занепокоєння щодо безпеки — ракетні удари становили серйозну загрозу протягом усього звітного періоду — дуже мало спільнот проводили свої засідання дистанційно.

Графік 4. Проведення засідань ради після повномасштабного вторгнення



Примітка: к-сть = 204 (звільнені громади та громади, що знаходяться поза зоною бойових дій)

Запитання: Який був формат сесій місцевих рад у різні періоди після 24 лютого 2022 року? Позначте всі варіанти, які підходять. Відсоток може не дорівнювати 100%, оскільки кілька респондентів повідомили про засідання як у дистанційному, так і особистому режимах.

### 3. Допоміжні практики

**Практики врядування, які істотно допомагають більшості громад вистояти під час війни, розкривають механізми передбачуваного та спільного врядування.** Понад 50% респондентів обрали сім практик із 17 запропонованих як корисні для реагування на пов'язані з війною кризи (див. повний розподіл відповідей у таблиці 6, Додаток 1). Громади відзначили діяльність публічних інформаційних каналів і відкритих даних, засновану на ІКТ, такі елементи передбачуваного врядування, як планування на випадок надзвичайної ситуації, в тому числі розробка сценаріїв (позначено зеленим кольором на граф. 5), і такі механізми спільного врядування, як горизонтальні партнерства та мережі, в тому числі міжнародні (позначено синім кольором на граф. 5). Чотири найкращі практики також були названі корисними для громад під окупацією та на передовій. У цьому розділі буде показано, чим ці практики були корисними та чому вони спрацювали.

Графік 5. Найкорисніші практики врядування у відповідь на виклики, пов'язані з війною



Примітка: к-сть = 204 (звільнені громади та громади, що знаходяться поза зоною бойових дій)

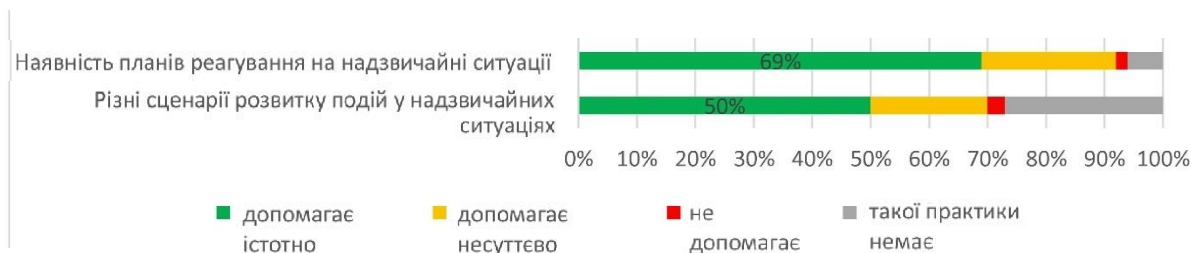
Запитання: що з перерахованого і наскільки суттєво допомагає вашій громаді реагувати на виклики воєнного стану? Респонденти могли вибрати всі застосовні варіанти з 17 практик.

Варіанти: допомагає істотно, допомагає несуттєво, не допомагає, такої практики немає. На цьому рисунку представлено всі варіанти, які отримали 50% або більше відповідей «допомагає істотно». Варіанти, позначені \*, також були визначені як корисні громадами, які знаходилися на передовій або під окупацією під час опитування (у них був список з 11 практик). Див. повний список практик у табл. 6, Додаток 1.

#### 3.1 Передбачення: планування на випадок надзвичайних ситуацій та використання даних

**Органи місцевого самоврядування в Україні повідомили про наявність планів реагування на надзвичайні ситуації та різних сценаріїв розвитку подій у надзвичайних ситуаціях, які допоможуть реагувати на виклики, пов'язані з війною.** Плани реагування на надзвичайні ситуації допомогли майже 70% органів місцевого самоврядування вирішувати труднощі, пов'язані з війною, а 50% із них також згадали планування на основі сценаріїв (див. граф. 6 нижче). Але на питання про інструкції щодо дій у надзвичайних ситуаціях було отримано відповіді, що розроблені алгоритми екстреного реагування використовують лише 54% ОМС. Здебільшого (82%) ОМС покладаються на рішення ради, які мають більш ситуативний характер (див. граф. 3 вище).

Графік 6. Корисність планів реагування на надзвичайні ситуації та розробки сценаріїв для реагування на виклики, пов'язані з війною



Примітка: к-сть = 204 (звільнені громади та громади, що знаходяться поза зоною бойових дій)

Запитання: що з перерахованого і наскільки суттєво допомагає вашій громаді реагувати на виклики воєнного стану?

Варіанти: допомагає істотно, допомагає несуттєво, не допомагає, такої практики немає.

Оцінка окремих практик вказує на намагання громад завчасно реагувати на несприятливі події за допомогою планування на випадок непередбачених ситуацій та розгляду ризиків, шляхом співпраці з неурядовими та державними зацікавленими сторонами.

**Вставка 1. Приклади планування на випадок непередбачених ситуацій:**

- забезпечення стабільного електропостачання до лікарень у разі надзвичайної ситуації за допомогою альтернативних джерел енергії, з U-LEAD (Добровеличківська громада Кіровоградської області)<sup>29</sup>;
- забезпечення опалення на зиму шляхом переобладнання котельень на українське та імпортне вугілля та передачу їх з російської в українську комунальну власність (Суми)<sup>30</sup>;
- переведення міської ТЕС з газу на біопаливо (Львів, Житомир)<sup>31</sup>;
- під час консультативних зборів громадян («віче») керівництво та мешканці громади узгодили місця, куди мешканці можуть звернутися за допомогою в разі виникнення надзвичайної ситуації (Новояричівська селищна громада Львівської області)<sup>32</sup>.

Отримані відповіді свідчать, що ОМС мають **спроможність збирати та аналізувати основні дані, що стосуються стратегій та політичних рішень**, щоб впоратися з кризами. Українські ОМС (деокуповані громади та громади, які знаходяться поза зоною бойових дій) повідомили, що мають можливість збирати власні дані, наприклад щодо ВПО: 78% громад повідомили, що збирають демографічні дані про ВПО у своїх громадах шляхом реєстрації після прибуття або в місцях тимчасового розміщення, наприклад школах. Лише 32% респондентів повідомило, що користувалися даними Мінсоцполітики (див. табл. 17, Додаток 1).

<sup>29</sup> «U-LEAD з Європою». (2022 р.). Добровеличківська громада отримала від U-LEAD комплект технічної допомоги «Освітлення». 25 травня 2022 р., <https://decentralization.gov.ua/en/news/14978>.

<sup>30</sup> Мер Сум Олександр Лисенко розповіє про підготовку до опалювального сезону (укр.), 2022 р., <https://www.youtube.com/watch?v=druT466basw>.

<sup>31</sup> The Village Україна. (2022 р.). У Львові та Житомирі планують побудувати ТЕЦ на біопаливі. 2 жовтня 2022 р. <https://www.the-village.com.ua/village/city/city-news/331181-u-lvovi-ta-zhitomiri-planuyut-pobuduvati-tets-na-biopaliivi>.

<sup>32</sup> Decentralization.gov.ua. (2022 р.). В Новояричівській громаді для переселенців побудували душеві та пральні - відеокomentarі голови громади (укр.) (13 травня 2022 р.). <https://decentralization.gov.ua/news/14928>.

## Вставка 2. Приклади аналітичної діяльності (використання даних)

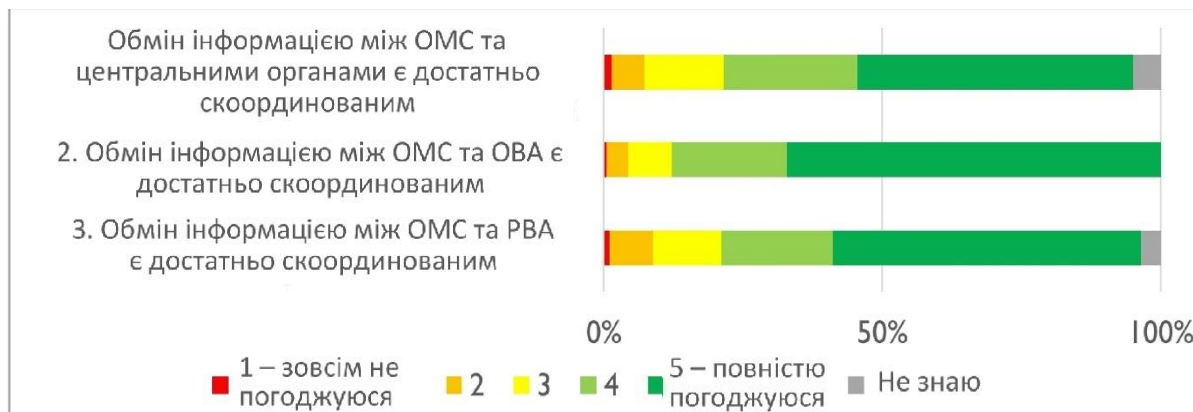
Щоб впоратися з поточними проблемами та задовольнити потреби ВПО та гуманітарні потреби сьогодні та в майбутньому, ОМС застосовували таке:

- аудит комунального майна, що підлягає перетворенню під житло ВПО (Широківська громада, Одеська область)<sup>33</sup>, та створення електронної бази даних на основі такого аудиту (Нехворощанська сільська рада, Полтавська область)<sup>34</sup>;
- опитування волонтерів та клієнтів для оцінки потреб в гуманітарній допомозі (Тернопільська молодіжна рада, опитування для молоді; «Харків оцінює потреби матерів та вразливих груп населення») та кількості потенційних волонтерів («Молодіжна рада Фастова двічі на тиждень проводить опитування волонтерів та місцевої молоді щодо шляхів вдосконалення та того, що мотивує їх займатися волонтерством»)<sup>35</sup>.

## 3.2 Вертикальна міжбюджетна координація: позитивні оцінки обміну інформацією

Значна частка ОМС в Україні повідомляє про **достатній рівень обміну інформацією** між ними та районними військовими адміністраціями (РВА) (75%), ними та центральними органами влади (74%), тоді як найкращий рівень обміну спостерігається з обласними військовими адміністраціями (ОВА) (88%) (усі відсотки є підсумованими відповідями 4 і 5, див. граф. 7). **Оцінюючи якість інформації** щодо найкорисніших роз'яснень, наданих під час кризи, було визначено, що найбільш своєчасно надають роз'яснення з питань, що входять до сфери їхньої відповідальності, ОВА (90%), за якими йдуть РВА (68%). Серед центральних органів влади, які надали найбільш точні роз'яснення у межах своєї компетенції, лідирує Міністерство цифрової трансформації (про це повідомило 62% респондентів); за ним йдуть Міністерство освіти (49%) та Міністерство розвитку громад та територій (Мінрегіон). (52%) (Додаток 1).

Графік 7. Обмін інформацією між ОМС, РВА, ОВА та центральними органами влади



Примітка: к-сть = 204 (звільнені громади та громади, що знаходяться поза зоною бойових дій)

Запитання: наскільки ви погоджуєтеся чи не погоджуєтеся з таким твердженням (примітка: див. твердження 1-3 на рисунку).

Виберіть одне: 1 – зовсім не погоджуюся, 5 – повністю погоджуюся, не знаю.

<sup>33</sup> Decentralization.gov.ua. (2022 р.). У громаді Запорізької області місцеві підприємці будуватимуть житло для переселенців. 23 червня 2022 р., <https://decentralization.gov.ua/news/15123>.

<sup>34</sup> Decentralisation.gov.ua. (2022). Громада на Полтавщині створила електронну базу житла для переселенців. 1 червня 2022р., <https://decentralization.gov.ua/en/news/15014>.

<sup>35</sup> Представники цих громад представили ці кейси на круглому столі «Залучення молоді до місцевого самоврядування» (укр.), дата звернення: 25 листопада 2022 р., <https://www.youtube.com/watch?v=97myc2MCkk>

Серед **механізмів, які сприяють** вертикальному міжурядовому обміну інформацією в надзвичайних ситуаціях, респонденти вибрали найбільш корисними українські асоціації місцевих та регіональних влад (70% обрали цей варіант). За ними йдуть неформальні розмови між головами громад (45%). Координаційні ради чи оперативні штаби на регіональному рівні (часто при РМА) корисними назвали лише кожен третій респондент (37%) (див. табл. 14, додаток 1).

*Вставка 3. Приклад вертикальної координації політики: Координаційна рада при Рівненській ОВА*

За наявності міжурядова рада на регіональному рівні може мати вирішальне значення для координації врегулювання криз між громадами. Наприклад, Координаційна рада при Рівненській ОДА, до складу якої входять голови всіх громад, відіграла важливу роль у вирішенні питань ВПО. Вона збирала статистичні дані громад, пов'язані з ВПО, виявила пустуюче житло для переселення та закликала жителів регіону надати вільні квартири. Також вона контролювала переміщення підприємств і установ<sup>36</sup>.

### 3.3 Залучення громадськості: співпраця з різними групами населення для розв'язання проблем

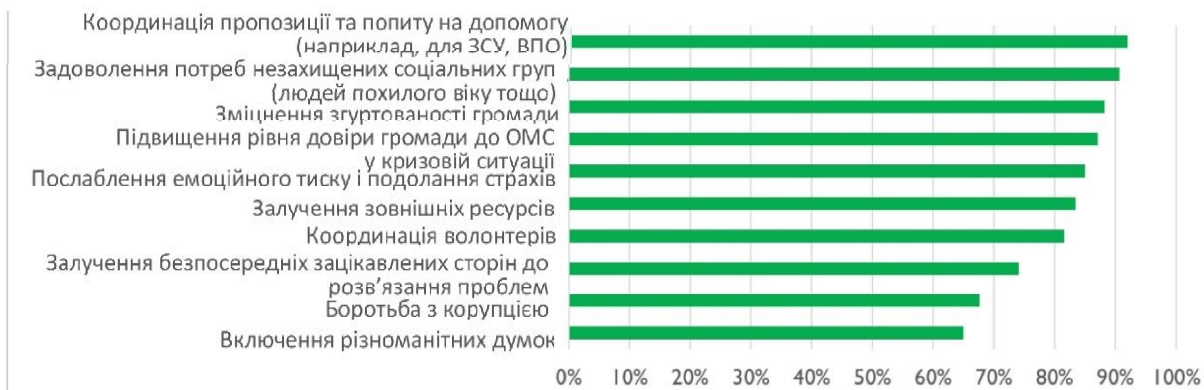
Більшість деокупованих громад та громад, що знаходяться поза зоною бойових дій (160 із 204, або 78%), після 24 лютого 2022 року реалізували ініціативи щодо інформування та залучення громадськості (див. табл. 5, Додаток 1). Проте порівняно з попереднім роком органи місцевого самоврядування стають більш **прагматичними у своїх ініціативах залучення громадськості**<sup>37</sup> та визнають, що участь громадськості може допомогти ОМС впоратися зі складнощами та нестачею ресурсів (див. граф. 8 нижче). У порівнянні з базовим дослідженням 2021 року в питанні про мету залучення громадськості спостерігається різке зростання у кількості респондентів, що вибрали варіант «**залучення зовнішніх ресурсів**»: з 49% у 2021 році до 88% у 2022 році. Причому майже всі респонденти вказали координацію допомоги (92%) та задоволення потреб вразливих соціальних верств (91%) як основні цілі їхніх громадських ініціатив. Такі варіанти, як включення різноманітних думок і залучення прямих зацікавлених сторін, обрали основною метою залучення громадськості менше респондентів (але все одно багато — 65% і 74%, відповідно).

**Підвищення рівня довіри громади** залишається однією з головних цілей для ОМС, для яких ініціативи з інформування та залучення громадськості отримали найбільше згадок (87%, без змін порівняно з базовим дослідженням щодо відкритого уряду 2021 року). Видається, що ОМС відчують відповідальність за **згуртованість громади** (88% зазначили це як головну мету) та аспекти емоційного та соціального благополуччя своїх громад. Багато респондентів повідомили про зменшення емоційного тиску (85%) та інформаційної невизначеності (71%) головною метою залучення громадськості. **Боротьба з корупцією** здається менш пріоритетною. Однак частка цієї категорії значно зросла порівняно з базовим дослідженням 2021 року — з 47% у 2021 році до 68% у 2022 році. **Це вказує на чутливість органів місцевого самоврядування до суспільного попиту на чесність діяльності сектору державного управління серед цих респондентів.**

<sup>36</sup> ФГ, Рівненська ОВА

<sup>37</sup> Хоча варіанти відповідей на запитання про залучення громадськості в опитуваннях Конгресу 2021 та 2022 років не є ідентичними, ми порівнюємо варіації в п'яти категоріях, які збігаються.

Графік 8. Мета ініціатив щодо інформування та залучення громадськості під час війни



Примітка: думки = 134, потреби уразливих груп = 150, згуртованість громади = 153, подолання страхів = 147, залучення прямих зацікавлених сторін = 143, довіра = 147, боротьба з корупцією = 139, координація волонтерів = 146, залучені ресурси = 145, координація попиту та пропозицій = 149, запобігання хаосу = 147.

Запитання: з якою метою ОМС у вашій громаді запровадили ініціативи щодо інформування та/або залучення громадян чи бізнесу після 24 лютого 2022 року? Позначте, що було основною чи другорядною метою, а що було несуттєвим. Цифри в білих квадратах вказують на зміни порівняно з базовим дослідженням 2021 року (граф. 4, с. 22). На рисунку показані лише відповіді щодо основної мети.

#### Вставка 4. Приклади мобілізації органами місцевого самоврядування ресурсів громади

ОМС мобілізують та координують ресурси місцевих жителів через партнерство. Наприклад, місцеві підприємці у співпраці з Новояричівською сільською радою Львівської області забезпечують місцевих жителів та ВПО «соціальним таксі»<sup>38</sup>. Декілька громад поза зоною бойових дій організували доставку продуктів харчування та обладнання для постраждалих громад (наприклад, Кіптівська та Понорницька ОТГ Чернігівської області випікали хліб для прикордонних окупованих громад<sup>39</sup>; Михайлівська громада забезпечувала Запорізький пологовий будинок молоком<sup>40</sup>; Широківська громада Запорізької області забезпечувала прикордонні громади продуктами харчування, ліками та предметами гігієни)<sup>41</sup>.

Найбільше респондентів залучали громадськість до вирішення таких **критичних проблем**: забезпечення ВПО продуктами харчування та особистими речами (51%) та житлом (23%), на другому місці — забезпечення місцевих жителів продуктами харчування та предметами гігієни (13%) (респонденти могли вибрати лише один варіант, див. табл. 7, Додаток 1). Варто зазначити, що розміщення для ВПО є однією з головних проблем, в яких ОМС потребує зовнішньої підтримки, і, як свідчать результати дослідження, вони шукають її серед громадськості та бізнесу. Так, коли запитують про залучення зацікавлених сторін до вирішення цих згаданих критичних проблем, **більше громад, ніж у звіті за 2021 рік, повідомляють про залучення зацікавлених сторін** (до +34 відсоткових пунктів (в.п.) (див. граф. 9 нижче).

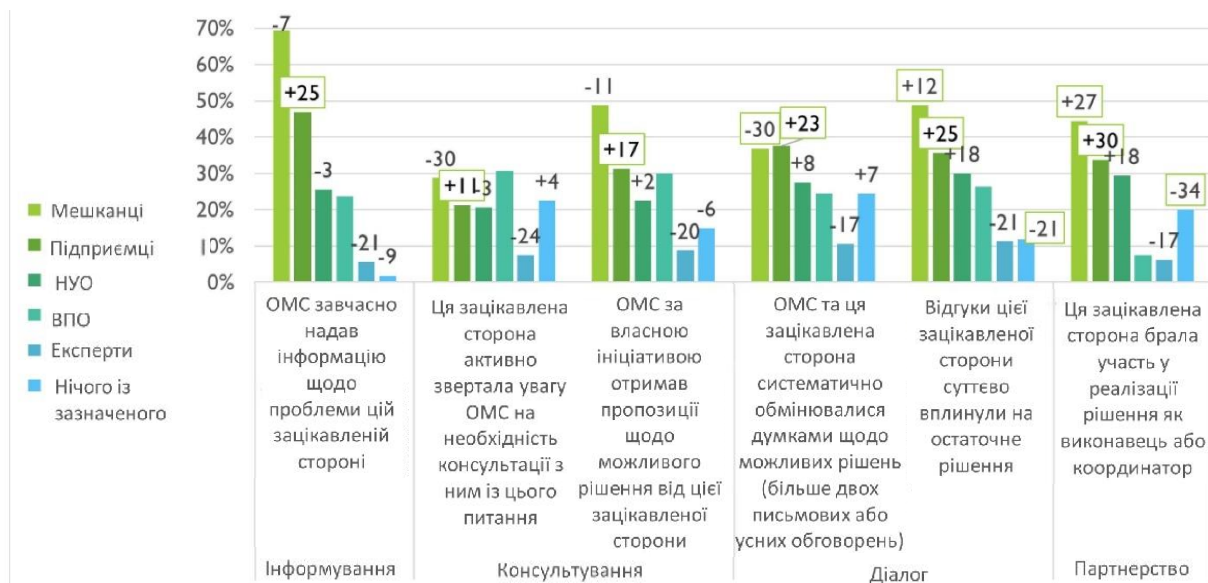
<sup>38</sup> Decentralization.gov.ua. (2022 р.). В Новояричівській громаді для переселенців побудували душові та пральні — відеокomentarі голови громади (укр.)

<sup>39</sup> Синельник, І. (2022 р.). Вижити під час війни: досвід громад Чернігівщини. Decentralization.gov.ua (блог), квітень 2022 р., <https://decentralization.gov.ua/en/news/14844>

<sup>40</sup> Decentralization.gov.ua. (2022 р.). Молоко для пологового, допомога ЗСУ та переселенцям — як живе громада на півночі Запорізької області (укр.). 4 липня 2022 р., <https://decentralization.gov.ua/news/15175>

<sup>41</sup> Decentralization.gov.ua. (2022 р.). Де дружніші, там і сильніші. Як Широківська громада під час війни допомагає громадам-сусідам (укр.). 5 травня 2022 р., <https://decentralization.gov.ua/en/news/14887>

Графік 9. Залучення зацікавлених сторін до вирішення критичних проблем за рівнем участі громадян



Примітка: к-сть = 160 (звільнені громади та громади, що знаходяться поза зоною бойових дій, які підтвердили наявність ініціатив щодо інформування та залучення громадськості) Форми залучення згруповані за рівнями участі громадян відповідно до визначення Конгресу Ради Європи. Цифри над стовпцями показують зміну у відсоткових пунктах (в.п.) порівняно з базовим дослідженням 2021 року (дослідження 2021 року не включало категорію ВПО). Сині прямокутники позначають найбільш значні зміни.

Запитання: вкажіть, які зацікавлені сторони були залучені до розв'язання проблеми, яку ви визначили в попередньому питанні, та як саме вони були залучені. Можна вибрати кілька зацікавлених сторін.

Отримані відповіді свідчать, що органи місцевого самоврядування цінують практичну користь **партнерства із зацікавленими сторонами** у впровадженні рішень проблем, пов'язаних з війною. Спостерігається значне зростання участі зацікавлених сторін у **реалізації ініціатив** (до +30 відсоткових пунктів (в.п.), залежно від зацікавленої сторони), причому найбільше зростання відбулося в категорії підприємців (+30 в.п.) та місцевих жителів (+27 в.п.) як виконавців або координаторів ініціативи. ОМС також повідомили про підвищення важливості **зворотного зв'язку** від підприємців, громадян і НУО (у порядку зменшення) для прийняття рішень (до +25 в.п., залежно від зацікавлених сторін).

**Місцеві жителі** мають найвищий рівень участі за кожним ОМС, хоча він знизився порівняно з базовим дослідженням 2021 року. **ВПО** також є достатньо залученою групою до всіх видів заходів за участю зацікавлених сторін, крім реалізації ініціатив. З іншого боку, **підприємці** стали тією зацікавленою стороною, чия участь на всіх рівнях участі значно підвищилася. Участь **експертів**, навпаки, помітно знизилася (до -21 в.п. залежно від рівня участі). Цей висновок узгоджується з дослідженням передбачуваного врядування, яке використовує термін «демократизація знань», який надає пріоритет залученню звичайних громадян з широким спектром цінностей до вирішення складних завдань<sup>42</sup>.

<sup>42</sup> Рамос, Дж. М. (Ramos, J.M.) (2014 р.). Передбачуване врядування: традиції та тенденції стратегічного проектування (Anticipatory Governance: Traditions and Trajectories for Strategic Design). Journal of Futures Studies 19, №. 1 (2014 р., с. 38)

### Вставка 5. Приклад залучення ВПО

Для **інформування та консультування** з ВПО деякими громадами:

- розроблено дорожні карти для інтеграції ВПО в їхню спільноту (наприклад, Біляївська громада Одеської області<sup>43</sup>; Тернопіль<sup>44</sup>);
- створено консультаційні гарячі лінії та фізичні майданчики для спілкування з ВПО, де ВПО можуть отримати відповіді на свої питання та задовільнити свої потреби (наприклад, Біляївська громада Одеської області; центри «Я — Маріуполь»<sup>45</sup>; Фастівська молодіжна рада (Київська область), члени, якої працюють в інформаційних центрах<sup>46</sup>; Гуманітарний центр у Широківській громаді Запорізької області<sup>47</sup>; Рівненський консультаційний центр «Єднання заради Перемоги» для ВПО з Кременської громади Луганської області<sup>48</sup>).

**Партнерство** з ВПО виявилось плідним для інтеграції ВПО та бізнесу, перенесеного до Житомира. У цьому місті деякі ВПО, які мають досвід роботи в ІТ та міжнародному технічному співробітництві, працювали спільно з місцевими ОМС. Наприклад, було розроблено та проведено опитування про потенціал та навички ВПО (через чат-бот, який вони розробили); створена база даних доступного житла. Пізніше багато учасників опитування були найняті ОМС або іншими місцевими організаціями, включаючи компанії. Завдяки цій взаємодії також вдалося налагодити контакт між перенесеними та місцевими підприємствами<sup>49</sup>.

**Вже існуючі практики залучення громадськості**, ймовірно, спростили співпрацю з різними зацікавленими сторонами в кризових ситуаціях, пов'язаних з війною. Майже кожен другий респондент зазначив, що громадські слухання та консультації допомагають «істотно». Для третини респондентів корисною практикою є формування бюджету за участю громадськості, хоча цього року жодна громада не розпочала новий цикл. Ці результати вказують на перевагу відкритої комунікації із зацікавленими сторонами, адже вона дає навички та плекає культуру співпраці, яка може допомогти у реагуванні на надзвичайні ситуації.

Графік 10. Корисні вже існуючі практики залучення громадськості



Примітка: к-сть = 204 (звільнені громади та громади, що знаходяться поза зоною бойових дій)

Запитання: що з перерахованого і наскільки суттєво допомагає вашій громаді реагувати на виклики воєнного стану?

Варіанти: допомагає істотно, допомагає несуттєво, не допомагає, такої практики немає.

<sup>43</sup> Decentralization.gov.ua. (2022 р.). На Одещині в громаді для переселенців проводять заняття з арт-терапії (укр.). 10 червня 2022 р., <https://decentralization.gov.ua/news/15061>

<sup>44</sup> Інтерв'ю, міська громада

<sup>45</sup> Демчак, О., Полулях, І. (2022 р.). У Кропивницькому запрацював центр «Я — Маріуполь» (укр.). 21 червня 2022 р., <https://suspijne.media/252618-u-kropivnickomu-zapracuvav-centr-a-mariupol/>

<sup>46</sup> *Круглий стіл «Залучення молоді до місцевого самоврядування»* (укр.)

<sup>47</sup> Decentralization.gov.ua. (2022 р.). Де дружніші, там і сильніші. Як Широківська громада під час війни допомагає громадам-сусідам (укр.).

<sup>48</sup> Decentralization.gov.ua. (2022 р.). Кременська громада з Луганщини продовжує надавати послуги своїм мешканцям в окупації (укр.). 16 травня 2022 р., <https://decentralization.gov.ua/en/news/14932>

<sup>49</sup> ФГ, Житомир, міська громада



#### Вставка 6. Приклад адаптації вже існуючих структур залучення громадськості

Існуючі консультаційні структури, як офіційні, так і неофіційні, були адаптовані, щоб здійснювати координацію в надзвичайних ситуаціях, наприклад:

- координувати гуманітарну допомогу (наприклад, Тернопільська молодіжна рада з координації гуманітарної допомоги<sup>50</sup>; центр надання соціальних послуг «Родинне коло» Біляївської селищної громади Одеської області<sup>51</sup>),
- забезпечити згуртованість та координацію дій у разі надзвичайної ситуації та зникнення мобільного зв'язку (наприклад, відродження старовинної консультаційної традиції «віче» у Новояричівській селищній громаді Львівської області)<sup>52</sup>.

### 3.4 Горизонтальне партнерство: використання внутрішніх і міжнародних зв'язків для задоволення матеріальних потреб і обміну знаннями

**Горизонтальне партнерство** між громадами всередині України та на міжнародному рівні є корисним для обміну ідеями та знаннями, а також для координації попиту та пропозиції для задоволення потреб громадян та вразливих категорій населення (див. граф. 11).

Більше половини респондентів **зазначили, що практика розвитку партнерських відносин, наприклад через асоціації та партнерства з місцевими та міжнародними колегами, істотно сприяє вирішенню проблем, пов'язаних з війною**. Кожна друга громада визнала, що міжнародне партнерство істотно допомагає реагувати на виклики воєнного стану.

Графік 11. Корисні практики горизонтального співробітництва



Примітка: к-сть = 204 (звільнені громади та громади, що знаходяться поза зоною бойових дій)

Запитання: що з перерахованого і наскільки суттєво допомагає вашій громаді реагувати на виклики воєнного стану? Варіанти: допомагає істотно, допомагає несуттєво, не допомагає, такої практики немає.

**Українські громади демонструють високу здатність до взаємодопомоги як безпосередньо, так і через свої асоціації.** Трохи більше половини респондентів (56%) повідомили про партнерство з іншими українськими громадами, причому цей показник дещо вищий серед звільнених громад (67%). Більше половини респондентів (54%) також посилювали свою горизонтальну співпрацю з початку повномасштабного вторгнення. Особисті зв'язки (78%) та угоди про побратимство (43%) є двома найважливішими механізмами встановлення цих партнерств (також 25% громад повідомили, що використовують обидва одночасно). Водночас більшість громад (108 із 115) повідомили про залучення цих партнерств при реагуванні на кризові ситуації, пов'язані з війною. Так, ці партнерства стали корисними для вирішення таких гуманітарних проблем, як забезпечення продуктами харчування (82%) та медичною допомогою (54%) (див. табл. 11, Додаток 1).

<sup>50</sup> *Круглий стіл «Залучення молоді до місцевого самоврядування» (укр.)*

<sup>51</sup> Decentralization.gov.ua. (2022 р.). На Одещині в громаді для переселенців проводять заняття з арт-терапії (укр.)

<sup>52</sup> Decentralization.gov.ua. (2022 р.). В Новояричівській громаді для переселенців побудували душові та пральні — відеокomentarі голови громади (укр.)

### Вставка 7. Приклад практик взаємодопомоги між громадами в Україні

ОМС по всій Україні підтримували один одного порадами та матеріальною допомогою. Наприклад, керівники транспортних управлінь переглядали стратегії своїх колег щодо роботи міського транспорту під час повітряної тривоги. Так само фахівці з кібербезпеки регулярно консультуються один з одним у спеціальних групах у соціальних мережах<sup>53</sup>. Що стосується підтримки в натуральній формі, громади надавали одна одній технічну підтримку (наприклад, Славутська громада запропонувала звільненій Бородянській громаді Київської області мобільні центри надання адміністративних послуг<sup>54</sup>; відновлення водопостачання до м. Ірпінь Київської області було здійснено спільними зусиллями комунальних водопровідних підприємств Києва (Київводоканал) та Житомира (Житомирводоканал) та Міжнародного Комітету Червоного Хреста в Україні<sup>55</sup>). Інші органи місцевого самоврядування допомогли евакуювати своїх однолітків з окупованих територій (Кремінська громада Луганської області та м. Рівне)<sup>56</sup>.

Для **успішного налагодження партнерства найбільш корисними механізмами були особисті контакти працівників ОМС** (62% підгрупи з партнерствами) та **угоди про побратимство** (56% підгрупи з партнерствами). Третім найпоширенішим механізмом є активний інтерес міжнародних партнерів до українських громад (14% підгрупи): принаймні два партнерства встановлені через мережу Cities4Cities, і ще одне — через платформи UnitedForUA. Ці результати підкреслюють, що такі технічні рішення, як комунікаційні платформи, можуть допомогти, але не можуть замінити особисті контакти. Угоди про побратимство, найімовірніше, також відображають певний рівень міжособистісної довіри.

### Вставка 8. Приклади міжнародного горизонтального партнерства українських ОМС

Існуючі ініціативи побратимства та партнерства:

- польські міста-побратими Львова надали автобуси для підвищення мобільності Львівщиною та допомоги у перевезенні українських біженців до Європи<sup>57</sup>;
- Європейські міста-побратими українських муніципалітетів надають соціальну допомогу, приймають біженців та надають обладнання Києву, Чернівцям, Житомиру, Хмельницькому, Вінниці, Бориславу, Чорткову, Бердичеву, Івано-Франківську, Калушу, Надвірній, Одесі, Миколаєву<sup>58</sup>.

На дату публікації було оголошено про нові взяті зобов'язання, укладені угоди та підтримку з боку німецького міста Борна для допомоги у відбудові міста Ірпінь, з боку німецького міста Гамбург — для відновлення Києва, польського міста Гданська — для відбудови Маріуполя, Естонії — для відновлення Житомирської області, Данії — для відновлення Миколаєва, Великої Британії — для відбудови Київської області тощо<sup>59</sup>.

<sup>53</sup> Інтерв'ю, Тернопіль, міська громада

<sup>54</sup> PROSTO. (2022 р.). За підтримки донорської спільноти мобільний ЦНАП Славутської громади працюватиме у Бородянській громаді Decentralization.gov.ua (блог). 2 червня 2022 р., <https://decentralization.gov.ua/en/news/15119>

<sup>55</sup> Інтерв'ю, Конгрес

<sup>56</sup> Decentralization.gov.ua. Кремінська громада з Луганщини продовжує надавати послуги своїм мешканцям в окупації (укр.)

<sup>57</sup> П'єх, Г. (2022 р.). Львів отримав від польських міст 20 великих низькопідлогових автобусів та гуманітарну допомогу (укр.). Львівська міська рада (25 березня 2022 р.), <https://city-adm.lviv.ua/news/city/transport/290986-lviv-otrymav-vid-polskykh-mist-20-velykykh-nyzkopidlohovyykh-avtobusiv-ta-humanitarnu-dopomohu>

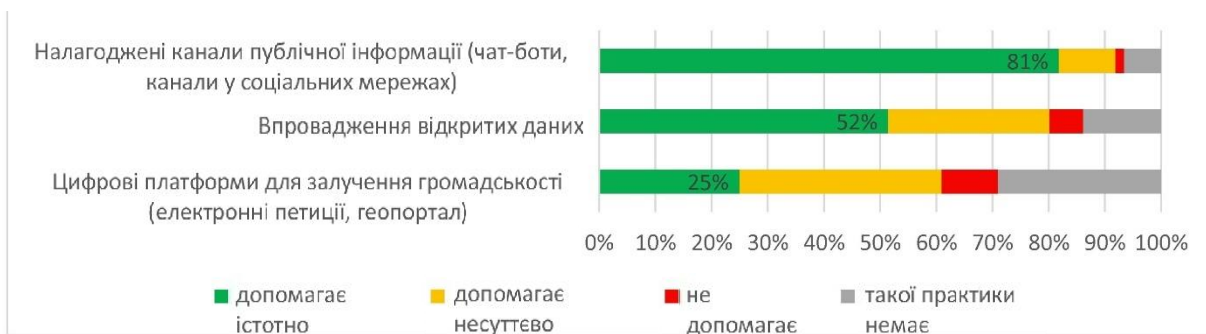
<sup>58</sup> Асоціація міст України. (2022 р.). Європейські міста-побратими допомагають українським громадам (19 квітня 2022 р.), [https://auc.org.ua/sites/default/files/twin\\_cities\\_help.pdf](https://auc.org.ua/sites/default/files/twin_cities_help.pdf)

<sup>59</sup> Смагіна, М. (2022 р.). Як міста-побратими можуть допомогти у відновленні України? Приклади та інструкція. Рубрика (блог). 4 липня 2022 р., <https://rubryka.com/en/article/twin-cities-help-ukraine/>

### 3.5 Цифрові технології: елементи електронного врядування для забезпечення політичних рішень в рамках реагування на надзвичайні ситуації

Громади визнали **елементи електронного врядування корисними для реагування на виклики воєнного стану**, якщо вони доступні: 81% повідомили, що створені канали публічної інформації (чат-боти, канали соціальних мереж) значно допомогли реагувати на виклики війни (див. граф. 12 нижче). Крім того, після повномасштабного вторгнення кожна п'ята громада (21% респондентів) або створила, або на момент опитування працювала над створенням інструмента ІКТ для подолання викликів, пов'язаних з війною. Усі вони є інформаційними інструментами: вебсайти громад, групи в соціальних мережах (Facebook і Telegram) та два чат-боти (див. табл. 18, Додаток 1). Отримані свідчення того, що громади інвестують свій час і ресурси в створення нових каналів зв'язку в умовах надзвичайної ситуації, демонструють вирішальну роль прямих каналів зв'язку між державними органами влади та громадянами та роль технологій як помічника. Важливо зазначити, що цифрові інструменти, як і практики залучення громадськості, було адаптовано до нової ситуації та відкориговано там, де це було необхідно. Отже, наявність інструменту і усталена практика його використання були необхідними, але недостатніми умовами для того, щоб такий інструмент був корисним. Гнучке налаштування інструментів і практик також вимагає додаткових ресурсів — людських, технічних і фінансових (див. Вставку 9).

Графік 12. Корисні цифрові інструменти та відповідні стратегії



Примітка: к-сть = 204 (звільнені громади та громади, що знаходяться поза зоною бойових дій). Запитання: що з перерахованого і наскільки суттєво допомагає вашій громаді реагувати на виклики воєнного стану? Варіанти: допомагає істотно, допомагає несуттєво, не допомагає, такої практики немає.

#### Вставка 9. Приклад усталених і нових цифрових інструментів, що допомагають реагувати на надзвичайні ситуації

- Евакуувати населення допомогла система «Розумне село» — рішення для швидкого збору та відкритої публікації даних. У поєднанні з чатами Viber і Telegram допомогла налагодити та пришвидшити координацію навіть в умовах окупації та запобігти паніці завдяки своєчасному інформуванню громадян<sup>60</sup>.
- Зменшити паніку серед місцевих жителів 24 лютого 2022 року, коли почався перший обстріл, допомогла онлайн-карта укриттів, яку громада розробила в рамках практики публікації геоданих<sup>61</sup>.
- Цифрові системи управління взаємовідносинами з клієнтами (CRM) для відстеження потреб і розподілу гуманітарної допомоги між декількома складами (Харків)<sup>62</sup>.
- Деякі громади повідомили про використання програмного комплексу «Соціальна громада» для отримання даних про ВПО, хоча майже всі громади використовують його для обробки запитів місцевих жителів на соціальні послуги<sup>63</sup>.

<sup>60</sup> ФГ 2, селищна, звільнена громада

<sup>61</sup> Інтерв'ю, Тернопіль, міська громада

<sup>62</sup> Круглий стіл «Залучення молоді до місцевого самоврядування» (укр.)

<sup>63</sup> <https://socgromada.ioc.gov.ua/#spreading>

### 3.6 Огляд основних допоміжних практик

Такі механізми **передбачуваного врядування** допомагають громадам реагувати на пов'язані з війною кризові ситуації:

- Прогнозування: більшість респондентів мали плани реагування на надзвичайні ситуації та визнали їх корисними. Варто зазначити, що багато громад планують свою політику на основі даних. Наприклад, вони зібрали дані про кількість ВПО, їхні демографічні та професійні характеристики та про наявність житла на місцях та поклали їх в основу стратегії інтеграції ВПО та забезпечення їх житлом.
- Вертикальна координація: обмін інформацією по вертикалі врядування відбувається із задовільною швидкістю. ОВА надають особливо корисні роз'яснення щодо питань політики.

Такі механізми **спільного врядування** допомагають громадам реагувати на пов'язані з війною кризові ситуації:

- Участь громадськості: ОМС в Україні все більше усвідомлюють, що складність криз, пов'язаних з війною, вимагає співпраці багатьох зацікавлених сторін<sup>64</sup>. Вони залучають неурядові зацікавлені сторони, як-от місцевих жителів, ВПО та підприємства, до ширшого спектру заходів та тіснішої співпраці.
- Ефективним методом забезпечення стійкості є горизонтальна міжурядова співпраця через асоціації громад та міжмуніципальне партнерство в Україні та з муніципалітетами Європейського Союзу (ЄС).

**Цифрові технології** полегшують комунікацію зацікавлених сторін, збір даних і надання соціальних і адміністративних послуг завдяки швидкості, гнучкості та здатності адаптуватися до мінливих потреб.

<sup>64</sup> Хоча варіанти відповідей на запитання про залучення громадськості в опитуваннях Конгресу 2021 та 2022 років не є ідентичними, ми порівнюємо варіації в п'яти категоріях, які збігаються. Так, варіація в цих категоріях у базовому дослідженні становить від 47% до 87%, тоді як у цьому дослідженні для тих самих категорій вона становить від 65% до 87%. Більше того, найвище значення в цьому опитуванні — 91%. Однак ці результати слід сприймати з обережністю, оскільки наша вибірка не є статистично репрезентативною для всіх ОМС країни та не ідентична вибірці в дослідженні 2021 року.

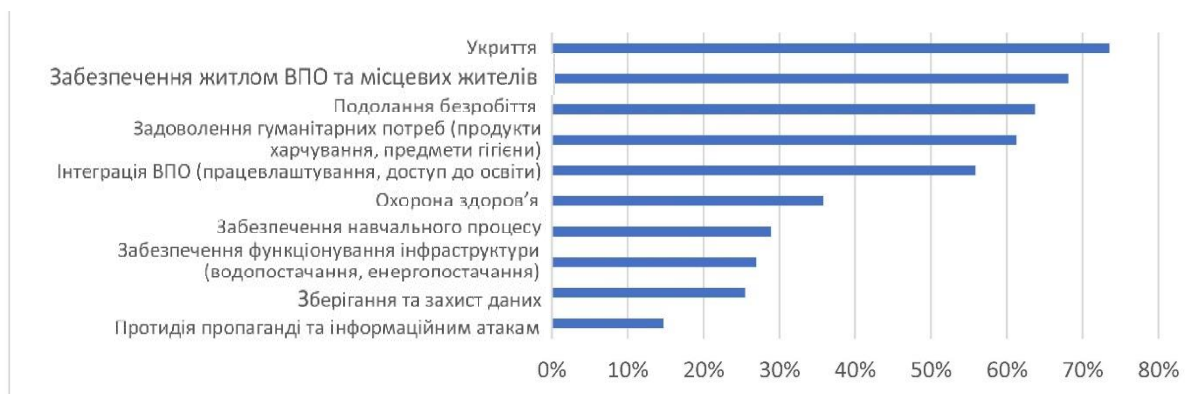
## 4. Потреби та виклики

Після представлення політичних пріоритетів органами місцевого самоврядування, у цьому розділі окреслюються потреби та виклики ОМС, пов'язані з механізмами передбачуваного (прогнозування та вертикальна координація) та спільного (залучення громадськості та горизонтальна співпраця) врядування. Також у цьому розділі розглядаються проблеми використання цифрових технологій в контексті врядування.

### 4.1 Зовнішня підтримка надання державних послуг місцевими органами влади

Через атаки російської федерації на критично важливу цивільну інфраструктуру та житлові райони перед українськими органами місцевого самоврядування постають супутні кризи в наданні послуг та цивільному захисті практично в усіх сферах їхньої компетенції. Більшість громад (від 64% до 74%) **потребують зовнішньої підтримки для організації укриттів, розміщення ВПО та місцевих жителів (які втратили свої домівки) та подолання безробіття** (див. граф. 13). Докладніше про найбільш актуальні питання, критичні для понад 60% громад, див. нижче.

Графік 13. Пріоритетні сфери зовнішньої підтримки, визначені ОМС



Примітка: к-сть = 204 (звільнені громади та громади, що знаходяться поза зоною бойових дій)

Запитання: для якого з цих викликів місцева влада у вашій громаді потребує зовнішньої підтримки? 1 — потребує найменшої підтримки; 5 — потребує найбільшої підтримки; не актуально. На графіку підсумовані відповіді 4 і 5.

**Укриття** є першочерговим питанням для більшості респондентів (74%). Окрім громадських укриттів і укриттів у житлових будинках, найбільше стурбованості в українських ОМС викликають укриття для шкіл. Повідомляється, що близько 70% шкіл обладнані укриттями<sup>65</sup>, але є свідчення про те, що їхня якість недостатня для продовження навчального процесу. Наприклад, деякі школи не мають місця в укритті для всіх учнів, інші укриття не обладнані туалетами, а якісь школи використовують в якості укриття приміщення, які не відповідають стандартам безпеки<sup>66</sup>. Громади потребують фінансової підтримки, оскільки багато з них не можуть дозволити собі будувати капітальні споруди через зменшення бюджетних надходжень. Крім того, укриття потребують опалення та електрогенераторів на зиму.

<sup>65</sup> Кабінет Міністрів України, (2022 р.) Прем'єр-міністр дав завдання створити робочу групу з реалізації проекту облаштування закладів освіти захисними укриттями (укр.). 16 вересня 2022 р., <https://www.kmu.gov.ua/news/premier-ministr-dav-zavdannia-stvority-robochu-hrupu-z-realizatsii-proektu-oblashuvannia-zakladiv-osvity-zakhysnyu-ukryttiamy>

<sup>66</sup> Нова українська школа. (2022 р.). Заради дітей чи статистики? Як приміщення, не здане в експлуатацію, затвердили як укриття для школярів (укр.). 5 вересня 2022 р., <https://nus.org.ua/articles/zarady-ditej-chy-statystyky-yak-prymishhennya-ne-zdane-v-ekspluatatsiyu-zatverdily-yak-ukryttva-dlya-shkolyariv/>

**Розміщення ВПО та місцевих жителів (68%).** Серед конкретних викликів зазначають фізичні пошкодження, нестабільність ситуації та підготовку житлового фонду до зими. Фізичні пошкодження та руйнування житла становлять найбільшу частку оціночних збитків України — 50,5 млрд дол. США (або 40% від загальних матеріальних збитків)<sup>67</sup>. Серед приблизно 6,2 мільйона внутрішньо переміщених осіб в Україні станом на вересень 2022 року<sup>68</sup> 7% все ще жили в колективних центрах розміщення (часто школах або закладах охорони здоров'я) або з доброзичливими незнайомцями. Значні частки ВПО, особливо у східних та західних мікрорегіонах (22% і 18% відповідно), не мають відповідного житла на зиму<sup>69</sup>. Для деяких малонаселених громад надання такого житла є не тільки гуманітарною, а й прагматичною потребою, щоб гарантувати, що працюючі ВПО залишатимуться в громаді<sup>70</sup>.

**Подолання безробіття (64%).** Це питання є критичним для місцевого економічного розвитку та спроможності ОМС задовольняти зростаючі соціальні потреби, оскільки їхні доходи залежать від податку на доходи фізичних осіб (ПДФО). Хоча офіційної статистики немає, близько 50% респондентів репрезентативного опитування повідомили про втрату роботи. Малі та середні підприємства (МСП) повідомляють про звільнення понад мільйона працівників<sup>71</sup>. Питання інтеграції ВПО, актуальне для 56% респондентів, стосується насамперед їхнього працевлаштування. Державна програма перенесення підприємств є одним із засобів подолання нестачі місцевих доходів і безробіття<sup>72</sup>.

**Задоволення гуманітарних потреб актуальне як для ВПО, так і для місцевих жителів (61%).** Лікарські засоби та предмети гігієни залишаються пріоритетними потребами цивільного населення, незалежно від їхнього міграційного статусу; їх перевершує лише потреба в грошах (які також витрачалися б переважно на продукти харчування). З приходом зими актуальними є також твердопаливні та опалювальні прилади. Однак серед ВПО ці потреби є більш критичними<sup>73</sup>. Це не в останню чергу обумовлено високою часткою домогосподарств з уразливими членами серед ВПО: наприклад, 57% мають дітей до 17 років, 30% — хронічно хворих членів сім'ї, а 39% — літніх членів сім'ї (віком понад 60 років)<sup>74</sup>. Часто ОМС повинні одночасно вирішувати питання гуманітарної допомоги та розміщення новоприбулих із зони бойових дій.

Відповідаючи на питання про пріоритетні **форми зовнішньої (міжнародної) підтримки**, ОМС віддали перевагу підтримці у відповідь на конкретні потреби (наприклад, в обладнанні) (77%) та наданню соціальної підтримки та гуманітарної допомоги вразливим групам населення (74%), а потім підтримці для забезпечення альтернативних джерел енергії (53%). Значна частина ОМС також зазначила серед бажаних форм донорської підтримки допомогу в реабілітації ветеранів (45%) та інтеграцію стимулів економічного розвитку (44%).

**Українські громади очікують відповідальності на місцях та прискорення рішень і діяльності міжнародних партнерів.** Серед негативних прикладів міжнародної допомоги громади повідомляють про повільну реакцію на прохання про допомогу (31%) і брак гнучкості, коли потреби змінюються (26%). Водночас 39% вказали, що негативних прикладів немає (див. табл. 15, Додаток 1).

<sup>67</sup> Київська школа економіки. Звіт про прямі збитки інфраструктури від руйнувань внаслідок військової агресії росії проти України станом на 1 вересня 2022 року (укр.), с. 3

<sup>68</sup> Міжнародна організація з міграції (ІОМ) (2022 р.). Звіт про внутрішнє переміщення в Україні. Раунд 9 (26 листопада 2022 р.) (Міжнародна організація з міграції), дата звернення: 16 листопада 2022 р., [https://displacement.iom.int/sites/g/files/tmzbdll461/files/reports/IOM\\_Gen%20Pop%20Report\\_R9\\_IDP\\_FINAL\\_0.pdf](https://displacement.iom.int/sites/g/files/tmzbdll461/files/reports/IOM_Gen%20Pop%20Report_R9_IDP_FINAL_0.pdf)

<sup>69</sup> ІОМ, с. 8

<sup>70</sup> Інтерв'ю, Нововолинськ, вересень 2022 р.

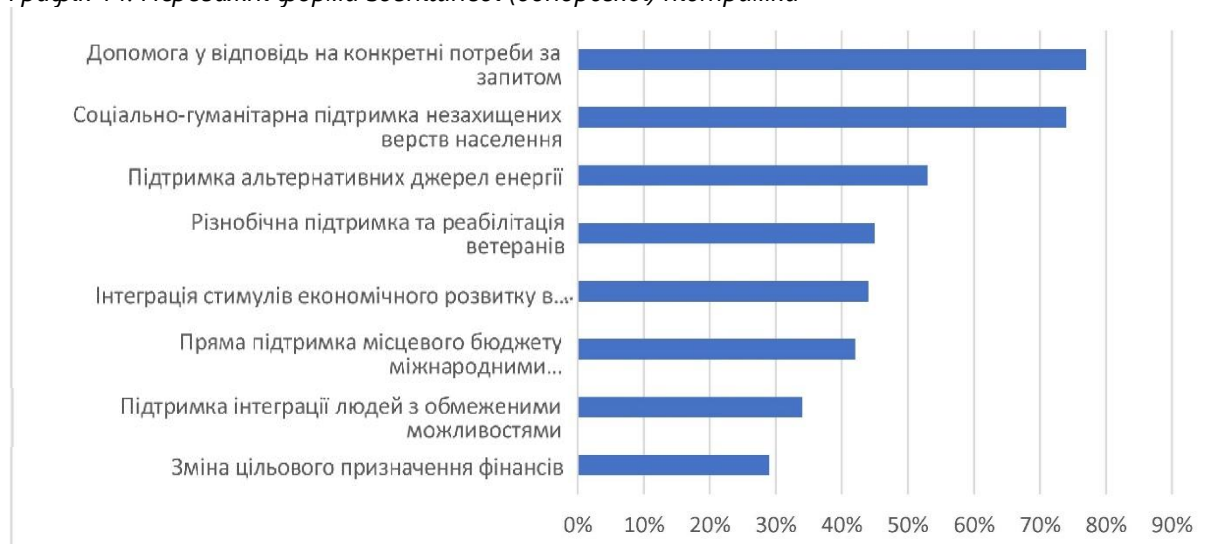
<sup>71</sup> Пищуліна, О., Меркевич, К. (2022 р.). Ринок праці в умовах війни: основні тенденції та напрями стабілізації (укр.) (2022 р., с. 8). <https://razumkov.org.ua/images/2022/07/18/2022-ANALIT-ZAPIS-PISHULINA-2.pdf>

<sup>72</sup> Міністерство економіки України. (2022 р.). Програма релокації підприємств, дата звернення: 20 листопада 2022 р., <https://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=3e766cf9-f3ca-4121-8679-e4853640a99a&title=ProgramaRelokatsiiPidprimstv>

<sup>73</sup> ІОМ, Звіт про внутрішнє переміщення в Україні. Раунд 9, 26 листопада 2022 р., с. 7

<sup>74</sup> ІОМ, с. 5

Графік 14. Переважні форми зовнішньої (донорської) підтримки

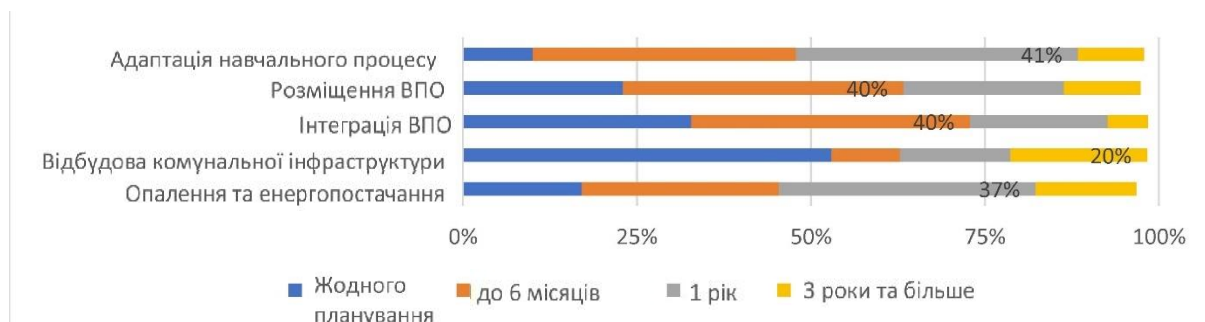


Примітка: к-сть = 198 (звільнені громади та громади, що знаходяться поза зоною бойових дій)  
 Запитання: з погляду вашої громади, які форми міжнародної допомоги ви б порадили посилити?

## 4.2 Прогнозування: короткострокове планування та технічні обмеження щодо використання даних для планування політики

Основною проблемою для ефективного передбачення є брак або короткострокове планування. Сталий процес відновлення потребує дослідження, що виходило б за межі поточних криз під час вирішення актуальних надзвичайних ситуацій, навіть якщо це наразі надзвичайно складно. Найпоширеніший горизонт планування (37%–41% респондентів) коливається від шести місяців до року (див. граф. 15). Реагування замість передбачення зазвичай призводить до іншої кризи після вирішення попередньої. Наприклад, у фокус-групі деякі представники громад повідомили про розміщення ВПО в школах для вирішення надзвичайної ситуації. За кілька місяців вони зіткнулися з терміновою потребою переселити ВПО, щоб підготувати школи до навчального року.

Графік 15. Горизонт планування українських ОМС



Примітка: інтеграція ВПО = 191; розміщення ВПО = 192; відбудова інфраструктури = 183; енергопостачання = 187, адаптація навчального процесу = 190 (усі звільнені громади та громади, що знаходяться поза зоною бойових дій). Мітки даних показують найпоширеніший горизонт планування для сфери політики.

Запитання: на який період орган місцевого самоврядування здійснює планування з таких питань?

Натомість громади, які займалися більш стратегічним плануванням (11% серед респондентів розробили плани на три та більше років), розглядаючи внутрішню міграцію як можливість<sup>75</sup>, шукали більш стійкі рішення щодо житла, перенесення бізнесу тощо. Вони доклали значних зусиль для встановлення каналів зв'язку з ВПО відразу після їхнього прибуття (наприклад, запрошення приєднатися до відповідних груп у соціальних мережах), систематично збираючи зворотний зв'язок від ВПО або залучаючи їх до розв'язання проблем. Особливо в контексті опалення, енергопостачання та відбудови муніципальної інфраструктури, короткі горизонти планування більшості громад (20% і 14%, відповідно) призводять до довгострокової вразливості до відключень електроенергії та дефіциту основних послуг (водопостачання, електроенергія).

Іншим обмеженням передбачення є доступ до надійних даних для планування реагування на надзвичайні ситуації. Наприклад, **доступ до даних співробітників сервісних центрів є основною проблемою** при реагуванні на потреби ВПО через заборону доступу до державних реєстрів (67%), у тому числі до даних про ВПО, зареєстрованих через додаток «Дія», а також до реєстрів громад (28%). Через брак даних органи місцевого самоврядування мали труднощі з оцінкою кількості та потреб ВПО та коригуванням своїх рішень. Ця проблема безпосередньо пов'язана з наступним механізмом передбачуваного врядування — вертикальною міжурядовою координацією.

### 4.3 Вертикальна координація: брак зворотного зв'язку та пояснення обмежень повноважень ОМС

Культура співпраці в міжурядовій координації має вирішальне значення для формування стійкості в децентралізованій державі. Тому те, що більше половини **органів місцевого самоврядування оцінюють координацію з центральними органами влади як недостатньо ефективну**, викликає стурбованість. Більше того, на думку 50% громад, що ОМС не можуть впливати на рішення центральної влади. Нарешті, лише близько третини (29%) громад погоджуються, що центральні органи влади реагують на їхній зворотний зв'язок (див. граф. 16). Ці результати, ймовірно, означають, що центральні органи влади щонайбільше координують роботу з деякими органами місцевого самоврядування, а решта ОМС залишаються неінформованими про результати цієї координації.

Нарешті, майже половина респондентів (48%) не бачать зменшення бюрократичних перешкод у прийнятті рішень по вертикалі влади. Водночас у відкритих запитаннях в опитуванні кілька респондентів підкреслили необхідність зменшення бюрократичних перешкод.

Графік 16. Взаємодія органів місцевого самоврядування з центральними органами влади: координація, вплив та зворотний зв'язок



Примітка: к-сть = 204 (звільнені громади та громади, що знаходяться поза зоною бойових дій)

Запитання: наскільки ви погоджуєтеся чи не погоджуєтеся з таким твердженням (примітка: див. твердження 1-4 на граф.).

Виберіть одне: 1 – зовсім не погоджуюся, 5 – повністю погоджуюся, не знаю

<sup>75</sup> Наприклад, нові підприємства роблять внески до місцевого бюджету через податок на доходи фізичних осіб (ПДФО), а нові учні шкіл дають змогу вимагати більших субвенцій від центральної влади



**Більшість ОМС зауважили, що обмеження, накладені на їхні повноваження вищими рівнями державних органів, були виправданими в контексті війни. Однак все ще існує потреба в кращих і ефективніших консультаціях, а також політичному та інституційному діалозі між центральним урядом і ОМС, особливо з огляду на більш суперечливі питання (наприклад, бюджетні обмеження), які обмежують автономію ОМС.** Тоді як 40% респондентів вважають, що невинуватених обмежень повноважень органів місцевого самоврядування немає, кожен четвертий ОМС повідомив про їхню наявність, що свідчить про те, що може виникнути необхідність надати пояснення щодо обмеження повноважень ОМС, що заслуговуватимуть на довіру. Це стосується обмеження доступу ОМС до національних реєстрів даних (61% повідомили, що цей захід обмежив їхні повноваження)<sup>76</sup> та бюджетних обмежень (47% вважають, що ці обмеження НЕ виправдані під час війни). Закриття доступу до відкритих даних, навпаки, вважають виправданим більшість респондентів (77%) (див. граф. 17).

Графік 17. Міжурядові відносини та повноваження ОМС



Примітка: к-сть = 204 (звільнені громади та громади, що знаходяться поза зоною бойових дій)

Запитання: наскільки ви погоджуєтеся чи не погоджуєтеся з таким твердженням (примітка: див. твердження 1-4 на граф.).

Виберіть одне: 1 – зовсім не погоджуюся, 5 – повністю погоджуюся, не знаю

*Вставка 10. Вертикальна координація: ОМС сприймають фінансові обмеження як обмеження своїх повноважень*

**Серед рішень центральних органів влади, які обмежують автономію ОМС, найбільш актуальними є ті, що стосуються фінансових ресурсів та розпорядження ними в межах повноважень ОМС. Пріоритезація видаткових операцій, які оприлюднює Державна казначейська служба, де-факто обмежує фіскальну автономію ОМС.** Кожен другий ОМС заявив, що бюджетні обмеження не є виправданими, а кожен третій висловив категоричну незгоду з обмеженнями. Крім того, під час інтерв'ю та фокус-групи були скарги на те, що деякі ОМС не можуть інвестувати кошти в капітальне будівництво укріплень, оскільки Постанова КМУ від 9 червня 2021 р. № 590<sup>77</sup> визначає першочерговими роботи з утримання, а Держказначейство, відповідно, не надає ці виплати. Після скарг та адвокаційної компанії з боку асоціацій місцевої та регіональної влади (зокрема, АМУ) Постанову було оновлено.

Процес комунікації між органами місцевого самоврядування та Державною казначейською службою також потребує покращення: лише 37% респондентів повідомили, що Держказначейство надало достатні роз'яснення щодо питань, які належать до його сфери відповідальності. З огляду на ступінь впливу бюджетних обмежень на поточну діяльність ОМС, цей показник досить низький (також слід зазначити, що для ОВА, чії рішення також впливають на поточну діяльність ОМС, цей показник становить 90%). (Додаток 1).

<sup>76</sup> Доступ до національних реєстрів був одним із питань, які вже піднімалися в Дорожній карті розвитку відкритого врядування та електронного врядування на місцевому рівні в Україні, березень 2020 р.

<sup>77</sup> Порядок виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 9 червня 2021 р. № 590. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/590-2021-%D0%BF#Text>

#### 4.4 Залучення громадськості: обмеження інституційної спроможності та людського потенціалу ОМС

Залучення громадськості є одним із найважливіших елементів стійкості ОМС. Водночас зміни в складі зацікавлених сторін із збільшенням ролі бізнесу вимагають коригування інституційної структури, щоб ефективно їх залучати. Наявні платформи діалогу з бізнесом допомогли багатьом громадам впоратися з надзвичайними ситуаціями, але майже 50% респондентів їх не мають (див. граф. 18). Цю прогалину можна усунути за допомогою зовнішньої підтримки. Діалоговий майданчик з бізнесом на місцевому рівні ще більш актуальний у контексті відновлення, адже він може забезпечити, що для відновлення використовується місцевий підприємницький потенціал, і що воно є прозорим і підзвітним.

Графік 18. Обмеження залучення місцевого бізнесу до реагування на надзвичайні ситуації



Примітка: к-сть = 204 (звільнені громади та громади, що знаходяться поза зоною бойових дій)

Запитання: наскільки ви погоджуєтеся чи не погоджуєтеся з такими твердженнями? Виберіть одне: 1 – зовсім не погоджуюся, 5 – повністю погоджуюся, не знаю.

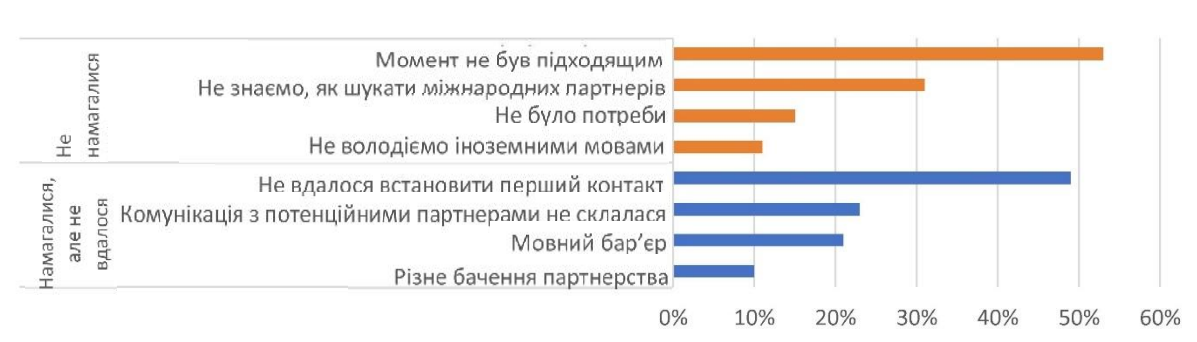
Основні виклики процесу залучення громадськості стосуються **обмежень людського потенціалу при роботі в умовах надзвичайного стресу**. Серед несприятливих наслідків залучення громадськості ОМС здебільшого зазначили емоційний тиск через поширення чуток (59%). Перевантаження відповідальних працівників (51%) є другим найбільш цитованим негативним результатом, що є суттєвим зростанням порівняно з базовим дослідженням 2021 року (+18 в.п.). Водночас близько чверті громад (23%) з ініціативами залучення громадськості повідомили, що негативних наслідків не було, що трохи більше, ніж у 2021 році (+10 в.п.). Цікаво, що порівняно з базовим дослідженням 2021 року значно менше громад (9%, що становить -22 в.п.) повідомили про зловживання процесом участі для приватної, а не суспільної вигоди групами інтересів (див. табл. 8, Додаток 1).

#### 4.5 Горизонтальне партнерство: органи місцевого самоврядування потребують сприяння у налагодженні міжнародного партнерства та кращих комунікативних навичок для нього

Українські громади потребують підтримки у налагодженні горизонтальних партнерств із закордонними муніципалітетами, оскільки близько 35% респондентів не беруть в них участі. Водночас громади з налагодженими міжнародними партнерствами повідомили, що такі партнерства істотно допомогли їм впоратися з кризовими ситуаціями, пов'язаними з війною (див. граф. 11).

Сприяння розвитку міжмуніципальних мереж і підтримка комунікативних навичок може посилити міжнародне партнерство. Допомога особливо потрібна для встановлення першого особистого контакту між представниками громад та муніципалітетів. Неможливість встановлення першого контакту називають причиною того, що не вдалося розвинути нові партнерства, 49% респондентів серед тих, хто намагався знайти нових муніципальних партнерів після 24 лютого 2022 року (див. граф. 19).

Графік 19. Проблеми налагодження партнерства з європейськими муніципалітетами



Примітка: «намагалися, але не вдалося» = 39; «не намагалися» = 94

Запитання: що, на вашу думку, завадило налагодити нові партнерства після 24 лютого 2022 року? Чому ОМС вашої громади не намагалися налагодити нові партнерства після 24 лютого 2022 року?

**Брак комунікативних навичок є значною перешкодою для горизонтального міжнародного партнерства.** Брак розуміння того, як шукати міжнародних партнерів, був актуальним для приблизно 50% респондентів, які не намагалися знайти нових партнерів. Коли громади робили спроби, але їм не вдалося, 23% повідомили, що комунікація між потенційними партнерами не спрацювала. 10% зазначили мовний бар'єр як перешкоду для пошуку партнерства або причину невдачі в його встановленні (див. граф. 19 вище). Підтримка шляхом надання перекладачів у рамках сприяння партнерству може вирішити цю проблему в короткостроковій перспективі.

Вставка 11. Приклад сприяння горизонтальному міжнародному партнерству

- Є **приклад адвокаційної роботи** органів державної влади для громад. Наприклад, Київська ОВА встановила перший контакт із італійською гуманітарно неурядовою організацією Cesvi для відновлення Бучі, і на основі цього згодом було створено партнерство між Cesvi та містом Буча<sup>78</sup>.
- **Платформи для налагодження контакту** в рамках міжнародних організацій для українських та інших європейських муніципалітетів: Конгрес запустив платформу Cities4Cities разом із містом Зіндельфінгеном, Німецькою асоціацією муніципалітетів та Радою європейських муніципалітетів та регіонів (CEMR)<sup>79</sup>, а організація SALAR International запустила платформу партнерства та підтримки United for Ukraine з власною командою в Україні<sup>80</sup>.

<sup>78</sup> Київська обласна військова адміністрація. (2022 р.). Італійська гуманітарна організація «Cesvi» сприятиме відновленню Бучі (укр.). 2 травня 2022 р., <https://koda.gov.ua/italijska-gumanitarna-organizacija-cesvi-spryatyme-vidnovlennyu-buchi/>

<sup>79</sup> <https://www.cities4cities.eu/>

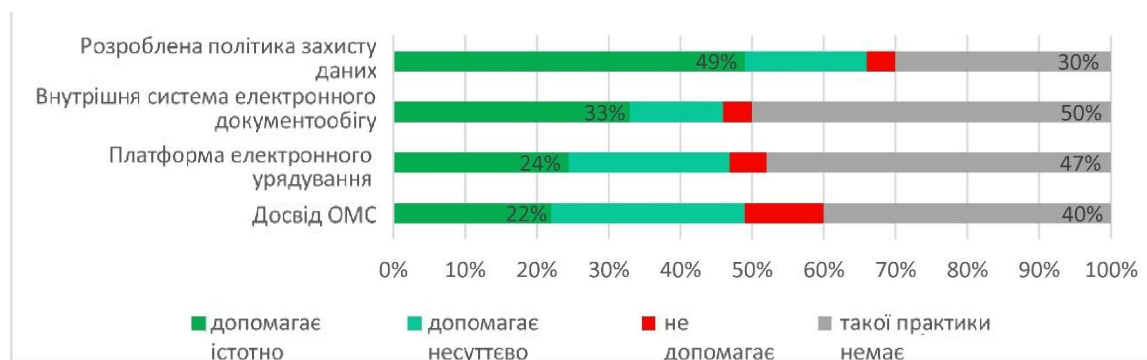
<sup>80</sup> <https://unitedforua.org/>

## 4.6 Цифрові технології: політичні та технічні проблеми

Результати дослідження вказують на нагальну потребу в **допомозі у питаннях електронного урядування серед невеликих громад**. Значна частина громад-респондентів запровадила доступні політики та інструменти електронного урядування лише частково. З огляду на недавній характер цифрової трансформації в Україні<sup>81</sup> та низький рівень відповідей у великих містах (100 000+), цей результат не дивний. Викликає велике занепокоєння, особливо в умовах війни, те, що кожна третя громада **не має політики захисту даних**, тоді як половина респондентів вважають цю політику дуже корисною<sup>82</sup>. Крім того, близько чверті респондентів прямо вказали на потребу в зовнішній підтримці для зберігання та захисту своїх даних (граф. 13). Так само, беручи до уваги корисність **внутрішніх систем електронного документообігу** для майже третини респондентів, брак такої системи у 50% громад є перешкодою для врегулювання криз. Близько 20% респондентів прямо вказали, що непрацююча система електронного документообігу є проблемою для надання адміністративних послуг (табл. 10 у Додатку 1).

Більшість ОМС стикаються з різними **технічними проблемами під час робочих процесів врядування**, а 39% повідомили, що технічних проблем не було. Найбільш згадуваною технічною проблемою є брак такого обладнання, як ноутбуки та принтери (37%). За браком обладнання йдуть автоматизація обміну даними в межах ОМС (23%), брак даних (18%) і низька якість даних (9%). Отже, більшість спільнот не вбачають проблем із доступністю та якістю даних (табл. 16 у Додатку 1). Це також може означати, що вони не покладаються на дані у своїх рішеннях (граф. 20 нижче).

Графік 20. Практики електронного врядування та реагування ОМС на виклики, пов'язані з війною



Примітка: к-сть = 204 (звільнені громади та громади, що знаходяться поза зоною бойових дій)

Запитання: що з перерахованого і наскільки суттєво допомагає вашій громаді реагувати на виклики воєнного стану? Варіанти: допомагає істотно, допомагає несуттєво, не допомагає, такої практики немає.

<sup>81</sup> Наприклад, електронний портал для надання адміністративних послуг «Дія» був запущений у 2020 році, а система взаємодії баз даних «Трембіта», запущена у 2019 році, все ще перебуває в процесі впровадження, і до неї підключені лише 165 органів державної влади на національному та місцевому рівнях; <https://eu4digitalua.eu/news/trembita-qov-ua-zvit-za-2-i-kvartal-2022-roku/>

<sup>82</sup> У базовому дослідженні 2021 року 56% респондентів зазначили захист даних як проблему, з якою вони стикаються в цифрових ініціативах залучення громадськості

## 4.7 Огляд основних потреб і викликів

ОМС повідомили, що найнагальнішою **потребою у зовнішній підтримці** є організація укриттів і розміщення ВПО. З огляду на численні кризи, які виникають одночасно, громади очікують від міжнародних донорських організацій та організацій місцевого самоврядування швидкого реагування та гнучкості.

Передбачуване врядування стикається з такими викликами:

- Прогнозування: горизонт планування для вирішення гострих проблем надзвичайно короткий і варіюється від шести місяців до одного року. Внаслідок цього розв'язання однієї кризи може непередбачувано спричинити іншу.
- Вертикальна міжурядова співпраця: зв'язок між центральним і місцевим рівнями влади залишається слабким. Отримані дані свідчать про вимогу покращити комунікацію з боку центральних органів влади. Крім того, не зменшилося бюрократичних перепон, які дуже заважають швидкому та гнучкому реагуванню на кризи.

Спільне врядування стикається з такими викликами:

- Залучення громадськості: незважаючи на переваги залучення громадськості, воно може спричинити емоційний тиск і перевантажити працівників ОМС. Останнє переконання стало більш поширеним порівняно з 2021 роком. Той факт, що бізнес стає партнером у розв'язанні проблем ОМС, вказує на потребу у відповідних діалогових платформах.
- Горизонтальне партнерство: міжнародна співпраця між ОМС в Україні та інших європейських країнах потребує підтримки у встановленні першого контакту, який має бути особистим, а також підтримки з питань особливостей міжкультурної комунікації.

Щодо цифрових технологій, результати дослідження вказують на нагальну потребу в допомозі у питаннях електронного урядування серед невеликих громад. Приблизно третина громад потребує допомоги в налаштуванні політики захисту даних, щоб захиститися від кібератак.

## 5. Рекомендації для зацікавлених сторін

Оцінка практик врегулювання криз органів місцевого самоврядування в рамках цього дослідження підтверджує поширене припущення, що ОМС в Україні є запорукою національної стійкості в численних кризах, спричинених війною. Безперервна робота ОМС в умовах серйозних безпекових загроз забезпечила відповідність державних послуг поточним потребам громадян і надала легітимні платформи для управління кризами та координації ресурсів відповідно до конкретної ситуації на місцях. Це підкреслює важливість реформи децентралізації, яка посилила політичну владу та фінансову автономію громад, підвищивши тим самим ефективність їхньої діяльності.

У рамках цього звіту було проведено опитування органів місцевого самоврядування щодо їхніх практик врядування, які допомагають підтримувати стійкість, а також потреб і викликів, пов'язаних із запровадженням цих практик. Отримані результати свідчать про те, що елементи спільного врядування як з громадянами, бізнесом, так і з іншими громадами в Україні та за кордоном є вирішальними, щоб витримати труднощі війни. Водночас дослідження виявило певні слабкі місця в практиках передбачуваного врядування, які слід посилити. Останнє особливо важливо з огляду на новий закон, який передбачає, що громади повинні розробляти стратегії планування відновлення та розвитку та узгоджувати їх із національними та регіональними стратегіями<sup>83</sup>. У цій сфері корисною буде зовнішня допомога з боку міжнародних партнерів та центральних органів влади України. **Рекомендації, надані нижче, ґрунтуються на потребах і викликах, визначених за допомогою даних опитування та інтерв'ю із зацікавленими сторонами та фокус-груп.** Хоча впровадження більшості з цих рекомендацій вимагає міжгалузевої співпраці, вони структуровані за основними зацікавленими сторонами, тобто тими, хто зацікавлений і має повноваження керувати впровадженням таких рекомендацій.

### 5.1 Українські органи місцевого самоврядування

- Щоб **забезпечити безперервне, ефективне та легітимне формування політик**, навіть у разі зatoryжної війни, необхідно зробити прогнозування стандартним підходом до планування. ОМС можуть розвинути в своїх представниках **навички прогнозування** для:
  - розробки **планів реагування на надзвичайні ситуації** та сценаріїв розвитку подій для тих, у кого їх немає; і
  - розширення **горизонту стратегічного планування**, який має перевищувати шість місяців.
- **Підтримувати роль національних асоціацій місцевих та регіональних органів влади**, оскільки вони виявилися найпотужнішим механізмом обміну інформацією між громадами (на думку 70% респондентів) та структурами, які надають достатньо детальні роз'яснення щодо кризових питань.
- Через асоціації або інші форми колективного представництва інтересів ОМС працювати над налагодженням **мережевого співробітництва з Урядом України**. Розглянути можливість просування ідеї інституціоналізованого каналу, через який центральні та місцеві органи влади можуть обмінюватися інформацією про ситуацію на місцях і спільно створювати політику реагування. Прикладом є Платформа діалогу місцевого та центрального рівнів влади з відкритого урядування в Україні<sup>84</sup>.
- Розширювати електронне урядування, особливо в невеликих громадах.<sup>85</sup> Це включає розвиток технічного та професійного потенціалу в таких галузях:
  - **захист даних**, особливо в умовах кібервійни;
  - **прийняття рішень на основі фактичних даних**, беручи до уваги, що ОМС віддають

<sup>83</sup> Асоціація міст України. (2022 р.). Прийнято Закон щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення (укр.). 11 липня 2022 р., <https://auc.org.ua/novyna/pryynyato-zakon-shchodo-zasad-derzhavnoyi-regionalnoyi-polityky-ta-polityky-vidnovlennya>

<sup>84</sup> <https://www.coe.int/en/web/congress/platform-for-national-local-dialogue-on-open-government-in-ukraine>

<sup>85</sup> Цей висновок підтверджує рекомендації в базовому звіті за 2021 рік, у якому зроблено той самий висновок з іншими даними. Для підвищення потенціалу є великий онлайн-курс «Розумна громада», розроблений спільно багатьма експертами, з дуже релевантним вмістом. Його можна використовувати як основу для офлайн-тренінгів і технічної підтримки. <https://courses.prometheus.org.ua/courses/course-v1:CID+SC101+2020/T1/about?fbclid=IwAR2S3fN9COdacNHPrlJbz4iKBIA12L2tiBy67TVZB1xYOEi2lxXVTiEVprY>

перевагу первинному збору даних (наприклад, управління кризою ВПО). Сюди входить розуміння того, які дані збирати, як саме їх збирати та зберігати та як їх аналізувати, щоб вони були корисними в місцевому та центральному процесі формування політики;

- там, де його немає, запровадити **електронний документообіг**, що є частиною стратегії цифрової трансформації України.
- Підтримувати **механізми боротьби з корупцією** для наскрізного втручання в усі процеси врядування, щоб уникнути небажаних наслідків зловживання залучення громадськості групами інтересів для своїх приватних, а не суспільних інтересів<sup>86</sup>.
- Такі форми допомоги можуть запобігти деяким несприятливим наслідкам участі:
  - емоційний тиск через поширення чуток свідчить про гостру **потребу у фасилітаторах і модераторах для комунікації з громадськістю**. Ці навички можна розвинути в рамках навчання, в тому числі за підтримки міжнародних партнерів;
  - перевантаження відповідальних працівників можна зменшити за допомогою інтеграції **інструментів електронної участі**, які допомагають координувати взаємодію.
- Стосовно національного плану дій щодо впровадження ініціативи «Партнерство “Відкритий уряд”», який готується до затвердження, необхідно розглянути зобов’язання щодо прозорого та підзвітного залучення бізнесу. Хоча бізнес все частіше залучається у якості зацікавленої сторони, і можна з упевненістю очікувати, що його роль розширюватиметься, адже приватні ресурси будуть вирішальними для відновлення, слід запровадити запобіжні заходи, щоб запобігти занадто тісному сплетенню політичних кіл та бізнесу. Саме таке сплетення сприяло корупції в Україні на місцевому рівні до повномасштабного вторгнення.<sup>87 88</sup>

## 5.2 Міжнародні партнери та донори

- Надавати органам місцевого самоврядування технічну підтримку в **галузевих питаннях**, починаючи з тих, де ОМС вказує на потребу в більшій зовнішній допомозі: укриття та фізична безпека, включно з критичною інфраструктурою в ширшому плані, інтеграція та підтримка ВПО та боротьба з безробіттям. Технічну підтримку має супроводжувати розвиток навичок передбачення та спільного врядування.
- Посилити постійну підтримку **електронного урядування** в Україні. Особливо в невеликих громадах заходи з підвищення спроможності мають бути зосереджені на політиці захисту даних, формуванні політики на основі фактичних даних та запровадженні електронного документообігу. Коли ці практики були наявні, респонденти зазначали їх як корисні.
- Серед громад спостерігається прагнення розробити **комунікаційні ІТ-платформи та інструменти** для покращення обміну інформацією під час кризи. Розвиток потенціалу в цьому питанні може включати репозиторій, який надаватиме ОМС методологічну та технічну підтримку в створенні доступної та зручної комунікаційної платформи<sup>89</sup>.
- Сприяти **мережевому співробітництву між ОМС та Урядом України** та іншими центральними органами влади, де це необхідно, для гнучкого обміну зворотним зв'язком в надзвичайних ситуаціях

<sup>86</sup> Оскільки участь громадськості у вирішенні криз, пов'язаних із війною, є порівняно новим досвідом, лише 9% респондентів повідомили про зловживання процесом участі в приватних інтересах. Водночас у базовому дослідженні 2021 року про це повідомила кожна третя громада, тому існує ризик збільшення зловживань, а антикорупційні механізми потрібно встановлювати завчасно.

<sup>87 88</sup> Ярабик, Б., Мінаков, М. (Jarábik, B., Minakov, M.) (2016 p.). Гібридна держава Україна. Фонд Карнегі за міжнародний мир (22 квітня 2016 p.). <https://carnegieendowment.org/2016/04/22/ukraine-s-hybrid-state-pub-63417>; INEKO. (2015 p.). Корупція на місцевому рівні в Україні. Базове дослідження для проекту «Транспарентність, фінансове здоров'я та конкурентоспроможність місцевого самоврядування в Україні» (Інститут економічних і соціальних реформ (ІНЕКО), 2015 p.). [http://www.ineko.sk/file\\_download/1035](http://www.ineko.sk/file_download/1035); Бадер, М. (Bader, M.) (2020 p.). Децентралізація та ризик захоплення місцевих еліт в Україні (Decentralization and a Risk of Local Elite Capture in Ukraine). Децентралізація, регіональне розмаїття та конфлікт (Decentralization, Regional Diversity, and Conflict), ред. Шелест Г., Рабінювич М. (Shelest, H., Rabinovych, M). (Cham: Springer International Publishing, 2020 p., с. 259-82) <https://doi.org/10.1007/978-3-030-41765-9>

<sup>88</sup> Форми такого залучення були випробувані в інших місцях в Україні: Рада з питань конкурентоспроможності Львова зосередилася саме на консультаціях з місцевим бізнесом, що є важливим для економічного розвитку; модель «Місто змістів» у Вінниці, хоча вона використовується для залучення НУО і визнана в рамках ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» місцевою, може бути адаптована як бізнес-платформа.

<sup>89</sup> Наприклад, в Україні є платформи за принципом «програмне забезпечення як послуга», які економлять зусилля ОМС на розробку власних рішень електронної демократії: <https://e-dem.ua/>; на платформі «Дія.Цифрова Громада» є маркетплейс рішень від приватних провайдерів, з якого можуть обирати громади: <https://market.hromada.gov.ua/>. Щодо міжнародних кейсів, як приклад для подальшого натхнення можна розглядати репозиторій Renow у Люксембурзі: <https://renow.public.lu/fr.html>

і забезпечення того, що голос ОМС буде почуто при розробці центральної політики, яка впливає на повноваження ОМС. Прикладом міжнародної підтримки такого типу є сприяння Конгресу Платформа діалогу місцевого та центрального рівнів влади з відкритого урядування в Україні.

- І далі підтримувати **ініціативи із залучення громадськості**, оскільки дослідження показало, що вони мають вирішальне значення для врегулювання криз.
  - При розробці програм відновлення підтримувати **тенденції співпраці в місцевих ініціативах із залучення громадськості**, що ґрунтуються на партнерському мисленні, а не орієнтовані на обслуговування клієнтів. Наприклад, надання субсидій на відновлення може залежати від міжгалузевих партнерств.
  - Практика залучення ОМС низки зацікавлених сторін для врегулювання кризових ситуацій в Україні може бути розроблена як орієнтир для інших країн щодо того, як підвищити свою стійкість в умовах екологічних, економічних та технологічних криз.
  - Якісні дані дослідження можуть бути підкріплені окремими тематичними дослідженнями, які аналізують те, як саме відбувається взаємодія громадськості з різними зацікавленими сторонами, які є засоби комунікації та механізми координації тощо.
- **Висвітлити додаткову цінність міжнародного партнерства** серед громад, оскільки багато хто не сприймає це як реальну форму підтримки під час кризи. Це можна зробити через обмін передовим досвідом щодо практичних аспектів міжнародного партнерства, способів його встановлення та результатів.
- **Забезпечити простір для особистих зустрічей і обміну професійним досвідом** між колегами, особливо в рамках міжнародного партнерства, враховуючи важливість особистих зв'язків і міжособистісної довіри.
- **Підтримувати фасилітацію та розбудову довіри** між українськими громадами та закордонними муніципалітетами, оскільки спроби налагодження партнерства в більшості випадків зазнають невдачі через проблеми комунікації.

### 5.3 Органи центральної влади

- Покращити **реагування та зворотній зв'язок з органами місцевого самоврядування та зміцнити діалог**. ОМС оцінюють свою здатність впливати на стратегічні рішення як низьку. Необхідно уточнити обмеження, які потенційно можуть перешкоджати виконанню повноважень ОМС, наприклад закриття доступу до **реєстрів** та постанова про пріоритетність видатків бюджетів. Брак уточнень, зокрема щодо певних нормативних актів, сприймається невиправданим. Слід розглянути створення діалогової платформи, за допомогою якої зворотний зв'язок від ОМС може систематично включатися в урядові рішення.
- **Зменшення бюрократичних перешкод** у доповненні урядових рішень по вертикалі влади, де це можливо, сприяючи багаторівневому врядуванню, оскільки органи місцевого самоврядування оцінили ці перешкоди як значні та такі, що перешкоджають гнучкості.
- Уникати дублювань в роботі РВА та ОВА, особливо коли йдеться про запити на звітність (наприклад, щодо **гуманітарної** допомоги), оскільки це може підвищити ефективність ОМС.
- **Стимулювати координацію та зворотний зв'язок** між ОМС щодо **відкриття реєстрів**, оскільки доступ до деяких із них є вирішальним для ефективного надання адміністративних послуг.



## 6. Загальний огляд

---

Результати цього дослідження мають ширше значення для розуміння стійкості в умовах кризи та виходять за межі України. По-перше, вони кидають виклик звичайним уявленням про безпекову політику виключно у військовому сенсі. Натомість результати підкреслюють важливість таких нових моделей **врядування**, як передбачуване та спільне врядування, для подолання порушень критичних процесів і врегулювання складних кризових ситуацій. Нові способи мислення в контексті формування політики включають орієнтацію на гнучкість, а не на стабільність, на мережі, а не на ієрархії, на партнерство, а не на клієнтські послуги у відносинах між громадянами та державою.

По-друге, результати дослідження показують, що органи місцевого самоврядування в Україні є спроможними партнерами для національних органів влади та міжнародних донорів у процесах **відновлення**. Міжнародна спільнота наголошує на необхідності прозорого та підзвітного використання коштів відновлення інфраструктури<sup>90</sup>. Органи місцевого самоврядування вже мають механізми прозорого та відповідального врядування, а їхні методи співпраці зміцнилися після повномасштабного вторгнення. Отже, вони мають інструменти для визначення потреб своїх жителів і звітування; через їхню близькість до місцевих жителів активне українське громадянське суспільство має широкі можливості для забезпечення їхньої підзвітності. Верховна Рада схвалила закон, який вимагає від муніципалітетів розробити стратегії планування відновлення та розвитку та узгодити їх зі стратегіями на регіональному та національному рівнях. Ця вимога дасть змогу розбудовувати передбачуване врядування в Україні у питаннях післявоєнної відбудови<sup>91</sup>.

Нарешті, у питанні **інституційного розвитку**, отримані висновки підкреслюють, що навіть найбільш вражаючий рівень громадянської активності та участі потребує інституцій, які роблять таку участь можливою, сприяють залученню та спрямовують його на примноження зусиль. Реформа децентралізації створила стимули для органів місцевого самоврядування залучати громадян та створювати сприятливі умови для впливу громадян на перерозподіл державних ресурсів на місцевому рівні. Це вказує на нагальність підтримки та зміцнення децентралізації, особливо в умовах війни.

---

<sup>90</sup> Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР). (2022 р.). Архітектура відновлення інфраструктури в Україні. Політика ОЕСР щодо наслідків війни в Україні (Париж: OECD Publishing, 2022 р.). <https://doi.org/10.1787/d768a2e4-en>

<sup>91</sup> Асоціація міст України. Прийнято Закон щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення (укр.)

## 7. Додаток

---

### 7.1 Перелік використаних джерел

Анакіна, Т., Салек-Ліпцеан, П. та Ковальчук, Г., (2022 р.). Проблеми та можливості залучення місцевих та регіональних органів влади до відбудови України. Європейський комітет регіонів. 2022 р., с. 65.

<https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/Challenges%20and%20opportunities%20of%20LRAs%E2%80%99%20involvement%20in%20the%20reconstruction%20of%20Ukraine/QG0422023ENN.pdf>

Асоціація міст України. (2022 р.). Європейські міста-побратими допомагають українським громадам (19 квітня 2022 р.). [https://auc.org.ua/sites/default/files/twin\\_cities\\_help.pdf](https://auc.org.ua/sites/default/files/twin_cities_help.pdf)

Асоціація міст України. (2022 р.). Прийнято Закон щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення (укр.). 11 липня 2022 р., <https://auc.org.ua/novyna/prynyato-zakon-shchodo-zasad-derzhavnoyi-regionalnoyi-polityky-ta-polityky-vidnovlennya>

Бадер, М. (Bader, M.) (2020 р.). Децентралізація та ризик захоплення місцевих еліт в Україні (Decentralization and a Risk of Local Elite Capture in Ukraine). Децентралізація, регіональне розмаїття та конфлікт (Decentralization, Regional Diversity, and Conflict), ред. Шелест Г., Рабінович М. (Shelest, H., Rabinovych, M). (Cham: Springer International Publishing, 2020 р., с. 259-82) <https://doi.org/10.1007/978-3-030-41765-9>

Кабінет Міністрів України. (2022 р.). Постанова № 263 «Деякі питання забезпечення функціонування інформаційно-комунікаційних систем, електронних комунікаційних систем, публічних електронних реєстрів в умовах воєнного стану». 12 березня 2022 р., <https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-zabezpechennya-funkcionuvannya-informacijno-komunikacijnih-sistem-elektronnih-komunikacijnih-sistem-publichnih-elektronnih-reyestriv-v-umovah-voyennogo-stanu-263>

Кабінет Міністрів України, (2022 р.) Прем'єр-міністр дав завдання створити робочу групу з реалізації проєкту облаштування закладів освіти захисними укриттями (укр.). 16 вересня 2022 р., <https://www.kmu.gov.ua/news/premier-ministr-dav-zavdannya-stvoryty-robochu-hrupu-z-realizatsii-proektu-oblashtuvannia-zakladiv-osvity-zakhysnymy-ukryttiamy>

Decentralization.gov.ua. (2022 р.). На Одещині в громаді для переселенців проводять заняття з арт-терапії (укр.)

Decentralization.gov.ua. (2022 р.). На Одещині в громаді для переселенців проводять заняття з арт-терапії (укр.). 10 червня 2022 р., <https://decentralization.gov.ua/news/15061>

Decentralization.gov.ua. (2022 р.). У громаді Запорізької області місцеві підприємці будуватимуть житло для переселенців. 23 червня 2022 р. <https://decentralization.gov.ua/news/15123>.

Decentralization.gov.ua. (2022 р.). В Новояричівській громаді для переселенців побудували душові та пральні - відеокоментарі голови громади (укр.) (13 травня 2022 р.). <https://decentralization.gov.ua/news/14928>.

Decentralization.gov.ua. (2022 р.). Молоко для пологового, допомога ЗСУ та переселенцям – як живе громада на півночі Запорізької області (укр.). 4 липня 2022 р., <https://decentralization.gov.ua/news/15175>

Decentralisation.gov.ua. (2022). Громада на Полтавщині створила електронну базу житла для переселенців. 1 червня 2022 р., <https://decentralization.gov.ua/en/news/15014>.

Decentralization.gov.ua. (2022 р.). Кременська громада з Луганщини продовжує надавати послуги своїм мешканцям в окупації (укр.). 16 травня 2022 р. <https://decentralization.gov.ua/en/news/14932>

Decentralization.gov.ua. (2022 р.). Де дружніші, там і сильніші. Як Широківська громада під час війни допомагає громадам-сусідам (укр.). 5 травня 2022 р., <https://decentralization.gov.ua/en/news/14887>

Демчак, О., Полулях, І. (2022 р.). У Кропивницькому запрацював центр «Я — Маріуполь» (укр.). 21

червня 2022 р., <https://suspilne.media/252618-u-kropivnickomu-zapracuvav-centr-a-mariupol/>

Освітній омбудсмен України. (2022 р.). Де і як навчаються українські діти в часи війни: проблеми, пропозиції, рекомендації (укр.), 16 листопада 2022 р., <https://eo.gov.ua/de-i-ia-k-navchajutsia-ukrainski-dity-v-chasy-viyny-problemy-propozytzii-rekomendatsii/2022/11/16/>

Європейська комісія. (2022 р.) Заява Президента: Думки щодо членства в ЄС. Текст, Європейська комісія — Європейська комісія. 17 червня 2022 р., [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement\\_22\\_3822](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_22_3822)

Фюрт, Л. (Fuerth, L.) (2011 р.). Операціоналізація передбачуваного врядування (Operationalizing Anticipatory Governance). *PRISM*, Інститут національної стратегічної безпеки Національного університету оборони, 2, вип. 4 (2011 р., с. 31-46)

Гегель, Ю., Шнабель, Дж. (Hegel, Y., Schnabel, J.) (2021 р.). Федералізм і управління кризою COVID-19: централізація, децентралізація та (не)координація (Federalism and the Management of the COVID-19 Crisis: Centralisation, Decentralisation and (Non-)Coordination). *West European Politics* 44, вип. 5-6 (вересень 2021 р., с. 1052-76) <https://doi.org/10.1080/01402382.2021.1873529>

Гус, О. (Huss, O.) (2022 р.) Що робить Україну стійкою в асиметричній війні? ред. Патриція Рінк (Patricia Rinck) і Тобіас Дебіель (Tobias Debiel). *КНК/GCR21*, Щоквартальний журнал *Global Cooperation Research*, 4, №. 1 (липень 2022 р.) <https://www.gcr21.org/publications/gcr/gcr-quarterly-magazine/qm-1/2022-articles/qm-1-2022-huss-what-makes-ukraine-resilient-in-the-asymmetric-war>

Гус, О., Койдель, О. (2022 р.). Базове дослідження відкритого врядування на місцевому рівні в Україні: картографування ініціатив та оцінка потреб. Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи, грудень 2022 р., <https://rm.coe.int/open-government-survey-eng/1680a97942>. Надалі — «Базове дослідження відкритого врядування за 2021 рік».

Гус, О., Койдель, О. (2022 р.). Базове дослідження відкритого врядування на місцевому рівні в Україні: картографування ініціатив та оцінка потреб. Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи, грудень 2022 р., <https://rm.coe.int/open-government-survey-eng/1680a97942>.

Міжнародна організація з міграції (IOM), Звіт про внутрішнє переміщення в Україні. Раунд 9, 26 листопада 2022 р., с. 7

IOM (2022 р.). Звіт про внутрішнє переміщення в Україні. Раунд 9 (26 листопада 2022 р.) (Міжнародна організація з міграції), дата звернення: 16 листопада 2022 р., [https://displacement.iom.int/sites/g/files/tmzbd11461/files/reports/IOM\\_Gen%20Pop%20Report\\_R9\\_IDP\\_FINAL\\_0.pdf](https://displacement.iom.int/sites/g/files/tmzbd11461/files/reports/IOM_Gen%20Pop%20Report_R9_IDP_FINAL_0.pdf)

Київська школа економіки. Звіт про прямі збитки інфраструктури від руйнувань внаслідок військової агресії росії проти України станом на 1 вересня 2022 року (укр.), с. 3

Київська школа економіки. (2022 р.). Звіт про прямі збитки інфраструктури від руйнувань внаслідок військової агресії росії проти України станом на 1 вересня 2022 року (укр.) (Київ, 2022 р., с. 3) <https://damaged-dev-we-wordpress.azurewebsites.net/>

Київська школа економіки. (2022 р.). Звіт про прямі збитки інфраструктури від руйнувань внаслідок військової агресії росії проти України станом на 1 вересня 2022 року (укр.), с. 7

Кюн, К., Морліно, І. (Kuhn, K., and Morlino, I.) (2022 р.). Децентралізація під час кризи: за чи проти? Приклади Німеччини та Італії під час пандемії COVID-19 (Decentralisation in Times of Crisis: Asset Or Liability? The Case of Germany and Italy During Covid-19). *Swiss Political Science Review* 28, №. 1 (2022 р., с. 105-15). <https://doi.org/10.1111/spsr.12482>

Київська обласна військова адміністрація. (2022 р.). Італійська гуманітарна організація «Cesvi» сприятиме відновленню Бучі (укр.). 2 травня 2022 р., <https://koda.gov.ua/italiiska-gumanitarna-organizacziya-cesvi-spryyatyme-vidnovlennnyu-buchi/>

Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва. (2022 р.). Довіра до держави: як зберегти національну єдність заради перемоги (укр.), Опитування громадської думки. 15 вересня 2022 р., <https://dif.org.ua/en/article/dovira-do-derzhavi-yak-zberegiti-natsionalnu-ednist-zaradi-peremogi>

Міністерство економіки України. (2022 р.). Програма релокації підприємств, дата звернення: 20 листопада 2022 р., <https://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=3e766cf9-f3ca-4121-8679-e4853640a99a&title=ProgramaRelokatsiiPidprimstv>

Нова українська школа. (2022 р.). Заради дітей чи статистики? Як приміщення, не здане в експлуатацію, затвердили як укриття для школярів (укр.). 5 вересня 2022 р., <https://nus.org.ua/articles/zarady-ditei-chy-statystyky-yak-prymishhennya-ne-zdane-v-ekspluatatsiyu-zatverdily-yak-ukryttya-dlya-shkolyariv/>

Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР). (2022 р.). Архітектура відновлення інфраструктури в Україні. Політика ОЕСР щодо наслідків війни в Україні (Париж: OECD Publishing, 2022 р.). <https://doi.org/10.1787/d768a2e4-en>

Верховна Рада України. (2022 р.). Стаття 19 Закону України 2102-IX «Про затвердження Указу Президента України "Про введення воєнного стану в Україні"». Офіційний вебпортал Верховної Ради України, 24 лютого 2022 р., <https://zakon.rada.gov.ua/go/2102-20>

Верховна Рада України (2022 р.). Закон України № 2193-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо надання соціальних послуг у разі введення надзвичайного або воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях» (укр.). Офіційний вебпортал Верховної Ради України. 14 квітня 2022 р., <https://zakon.rada.gov.ua/go/2193-20>

Верховна Рада України (2022 р.). Закон України № 2259-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» (укр.). Офіційний вебпортал Верховної Ради України. 12 травня 2022 р., <https://zakon.rada.gov.ua/go/2259-20>

Президент України. (2020 р.). Про рішення Ради національної безпеки та оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України» (укр.). Наказ 392/2020, <https://zakon.rada.gov.ua/go/392/2020>.

PROSTO. (2022 р.). За підтримки донорської спільноти мобільний ЦНАП Славутської громади працюватиме у Бородянській громаді. Decentralization.gov.ua (блог). 2 червня 2022 р., <https://decentralization.gov.ua/en/news/15119>

П'єх, Г. (2022 р.). Львів отримав від польських міст 20 великих низькопідлогових автобусів та гуманітарну допомогу (укр.). Львівська міська рада (25 березня 2022 р.). <https://city-adm.lviv.ua/news/city/transport/290986-lviv-otrymav-vid-polskykh-mist-20-velykykh-nyzkopidlohovyykh-avtobusiv-ta-humanitarnu-dopomohu>

Пищуліна, О., Меркевич, К. (2022 р.). Ринок праці в умовах війни: основні тенденції та напрями стабілізації (укр.) (2022 р., с. 8). <https://razumkov.org.ua/images/2022/07/18/2022-ANALIT-ZAPIS-PISHULINA-2.pdf>

Рамос, Дж. М. (Ramos, J.M.) (2014 р.). Передбачуване врядування: традиції та тенденції стратегічного проектування (Anticipatory Governance: Traditions and Trajectories for Strategic Design). Journal of Futures Studies 19, №. 1 (2014 р., с. 38)

Порядок виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 9 червня 2021 р. № 590. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/590-2021-%D0%BF#Text>

Романова, В. (2022 р.). Стійкість України до військового вторгнення росії в контексті реформи децентралізації», IdeaForum. Фондація ім. Стефана Баторія, 6 травня 2022 р. <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/05/Ukraines-resilience-to-Russias-military-invasion.pdf>

Смагіна, М. (2022 р.). Як міста-побратими можуть допомогти у відновленні України? Приклади та інструкція. Рубрика (блог). 4 липня 2022 р., <https://rubryka.com/en/article/twin-cities-help-ukraine/>

Старк, А., Монік, Т. (Stark, A., Monique, T.) (2014 р.). Участь громадян, стійкість громад та політика врегулювання криз (Citizen Participation, Community Resilience and Crisis-Management Policy). Australian Journal of Political Science 49, №. 2 (2014 р., с. 303). <https://doi.org/10.1080/10361146.2014.899966>

Старк, А., Тейлор, М. (Stark, A., Taylor, M.) (2014 р.). Участь громадян, стійкість громад та політика врегулювання криз (Citizen Participation, Community Resilience and Crisis-Management Policy). Australian Journal of Political Science 49, №. 2 (квітень, 2014 р., с. 303). <https://doi.org/10.1080/10361146.2014.899966>

Державна регуляторна служба України. (2022 р.). Роз'яснення щодо особливостей підготовки проєктів регуляторних актів органами місцевого самоврядування, військово-цивільними адміністраціями та військовими адміністраціями, а також їх посадовими особами в умовах воєнного стану з урахуванням Закону України від 12 травня 2022 року № 2259-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» (укр.). 18 жовтня 2022 р., [https://www.drs.gov.ua/regulatory\\_policy/rozyasnennya-shhodo-osoblyvostej-pidgotovky-proektiv-regulyatornyh-aktiv-organamy-mistsevogo-samovryaduvannya-viiskovo-tsyvilnymy-administratsiyamy-ta-viiskovymy-administratsiyamy-takozh-yih-posado/&hl=uk&gl=us&strip=1&vwsrsc=0](https://www.drs.gov.ua/regulatory_policy/rozyasnennya-shhodo-osoblyvostej-pidgotovky-proektiv-regulyatornyh-aktiv-organamy-mistsevogo-samovryaduvannya-viiskovo-tsyvilnymy-administratsiyamy-ta-viiskovymy-administratsiyamy-takozh-yih-posado/&hl=uk&gl=us&strip=1&vwsrsc=0)

Синельник, І. (2022 р.). Вжити під час війни: досвід громад Чернігівщини. Decentralization.gov.ua (блог), квітень 2022 р., <https://decentralization.gov.ua/en/news/14844>

TI Ukraine. (2018). Прозорі міста (Transparent Cities) 2018 р. <https://transparentcities.in.ua/en/rating/?rating-year=current>

The Village Україна. (2022 р.). У Львові та Житомирі планують побудувати ТЕЦ на біопаливі. 2 жовтня 2022 р. <https://www.the-village.com.ua/village/city/city-news/331181-u-lvovi-ta-zhitomiri-planuyut-pobuduvati-tets-na-biopalivi>

«U-LEAD з Європою». (2022 р.). Добровеличківська громада отримала від U-LEAD комплект технічної допомоги «Освітлення». 25 травня 2022 р., <https://decentralization.gov.ua/en/news/14978>

## 7.2 Список таблиць, графіків і вставок

### Таблиці

Таблиця 1. Описова статистика щодо громад, які взяли участь у дослідженні.....	14
Таблиця 2. Описова статистика щодо громад, які взяли участь у дослідженні, за типом і статусом безпеки.....	47
Таблиця 3. Опір і повернення до роботи за типом громади.....	47
Таблиця 4. Детальна розбивка проведення сесій ради.....	47
Таблиця 5. Ініціативи з інформування громадськості та залучення громадян після 24 лютого 2022 р.....	48
Таблиця 6. Корисні практики реагування на кризи, пов'язані з війною.....	48
Таблиця 7. Найважливіші проблеми, до вирішення яких ОМС залучає державні органи чи бізнес.....	49
Таблиця 8. Негативні наслідки залучення громадськості у 2022 році порівняно з 2021 роком.....	49
Таблиця 9. Надання адміністративних послуг.....	49
Таблиця 10. Проблеми надання адміністративних послуг.....	50
Таблиця 11. Партнерство з українськими громадами.....	50
Таблиця 12. Посилення партнерства між українськими громадами.....	50
Таблиця 13. Встановлення партнерства з іншими європейськими муніципалітетами.....	51
Таблиця 14. Платформи та механізми для обміну інформацією між місцевими, регіональними та центральними органами влади.....	51
Таблиця 15. Негативні практики міжнародної підтримки в умовах війни.....	51
Таблиця 16. Технічні труднощі в процесі прийняття рішень.....	52
Таблиця 17. Джерела даних про ВПО.....	52
Таблиця 18. Розроблення ОМС ІТ-інструментів для реагування на виклики, пов'язані з війною.....	52

### Рисунки

Графік 1. Аналітичний підхід до вивчення потреб і викликів.....	12
Графік 2. Перша реакція: опір і повернення до роботи у звичному режимі.....	15
Графік 3. Інструкції щодо дій ОМС в надзвичайних ситуаціях.....	17
Графік 4. Проведення засідань ради після повномасштабного вторгнення.....	17
Графік 5. Найкорисніші практики врядування у відповідь на виклики, пов'язані з війною.....	18
Графік 6. Корисність планів реагування на надзвичайні ситуації та розробки сценаріїв для реагування на виклики, пов'язані з війною.....	19
Графік 7. Обмін інформацією між ОМС, РВА, ОВА та центральними органами влади.....	20
Графік 8. Мета ініціатив щодо інформування та залучення громадськості під час війни.....	22
Графік 9. Залучення зацікавлених сторін до вирішення критичних проблем за рівнем участі громадян.....	23
Графік 10. Корисні вже існуючі практики залучення громадськості.....	24
Графік 11. Корисні практики горизонтального співробітництва.....	25
Графік 12. Корисні цифрові інструменти та відповідні стратегії.....	27
Графік 13. Пріоритетні сфери зовнішньої підтримки, визначені ОМС.....	29
Графік 14. Переважні форми зовнішньої (донорської) підтримки.....	31
Графік 15. Горизонт планування українських ОМС.....	31
Графік 16. Взаємодія органів місцевого самоврядування з центральними органами влади: координація, вплив та зворотний зв'язок.....	32
Графік 17. Міжурядові відносини та повноваження ОМС.....	33
Графік 18. Обмеження залучення місцевого бізнесу до реагування на надзвичайні ситуації.....	34
Графік 19. Проблеми налагодження партнерства з європейськими муніципалітетами.....	35
Графік 20. Практики електронного врядування та реагування ОМС на виклики, пов'язані з війною.....	36
Графік 21. Оцінка комунікації з державними та недержавними структурами.....	52

### Вставки

Вставка 1. Приклади планування на випадок непередбачених ситуацій.....	19
Вставка 2. Приклади аналітичної діяльності (використання даних).....	20

Вставка 3. Приклад вертикальної координації політики: Координаційна рада при Рівненській ОВА.....	21
Вставка 4. Приклади мобілізації органами місцевого самоврядування ресурсів громади.....	22
Вставка 5. Приклад залучення ВПО.....	24
Вставка 6. Приклад адаптації вже існуючих структур залучення громадськості.....	25
Вставка 7. Приклад практик взаємодопомоги між громадами в Україні.....	26
Вставка 8. Приклади міжнародного горизонтального партнерства українських ОМС.....	26
Вставка 9. Приклад усталених і нових цифрових інструментів, що допомагають реагувати на надзвичайні ситуації.....	27
Вставка 10. Вертикальна координація:ОМС сприймають фінансові обмеження як обмеження своїх повноважень.....	33
Вставка 11. Приклад сприяння горизонтальному міжнародному партнерству.....	35

### 7.3. Таблиці та рисунки

Таблиця 2. Описова статистика щодо громад, які взяли участь у дослідженні, за типом і статусом безпеки

Статус безпеки громади	Селищні	Міські невеликі	Міські середні	Міські великі	Усього за рядком
Деокуповані	8 (3%)	1 (0,4%)	2 (1%)	1 (0,4%)	12 (5%)
На тимчасово окупованій території	1 (0,4%)	2 (1%)			3 (1%)
На території бойових дій	16 (7%)	13 (5%)	2 (1%)	3 (1%)	34 (14%)
Поза зоною бойових дій	103 (43%)	64 (27%)	10 (4%)	15 (6%)	192 (80%)
<b>Усього за стовпцем</b>	<b>128 (53%)</b>	<b>80 (33%)</b>	<b>14 (6%)</b>	<b>19 (8%)</b>	<b>241 (100%)</b>

Примітка: усі відсотки — від загальної кількості відповідей (к-сть = 241)

Таблиця 3. Опір і повернення до роботи за типом громади

	Громади поза зоною бойових дій			Звільнені		
	Міські	Селищні	Усього	Міські	Селищні	Усього
Робота ніколи не припинялася	29%	29%	29%	0%	13%	17%
Протягом 2 тижнів або менше	45%	40%	42%	0%	25%	50%
Протягом 3-4 тижнів	11%	11%	11%	0%	13%	17%
Протягом 1-3 місяців	10%	10%	10%	50%	50%	8%
Протягом 5-4 місяців	1%	1%	1%	50%	0%	8%
Роботу у звичному режимі ще не відновлено	3%	8%	6%	0%	0%	0%

Примітка: загальна к-ть громад поза зоною бойових дій = 192, к-сть міських громад поза зоною бойових дій = 89; к-сть селищних громад поза зоною бойових дій = 103; загальна к-сть звільнених громад = 12; к-сть звільнених міських громад = 4; к-сть звільнених селищних громад = 8

Запитання: протягом якого часу після повномасштабного вторгнення або після звільнення (якщо ваша громада була окупована) орган місцевого самоврядування повернувся до роботи у звичному режимі (процеси налагоджені, співробітники знають, що робити)?

Таблиця 4. Детальна розбивка проведення сесій ради

	До 2 тижнів			3-4 тижні			1-3 місяці			5 місяців або більше		
	Дис-тан-ційно	Осо-бис-то	Сесії не прово-дилися	Дис-тан-ційно	Осо-бис-то	Сесії не прово-дилися	Дис-тан-ційно	Осо-бис-то	Сесії не прово-дилися	Дис-тан-ційно	Осо-бис-то	Сесії не прово-дилися
Звільнені	0%	25%	75%	0%	25%	75%	8%	58%	33%	8%	75%	17%
Громади поза зоною бойових дій	14%	47%	39%	12%	53%	34%	13%	78%	8%	14%	74%	10%

Примітка: к-сть звільнених громад = 12, к-сть громад поза зоною бойових дій = 192. Важливо: оскільки ми не відстежуємо точну хронологію окупації для кожної громади, велика кількість сесій у особистому режимі, ймовірно, відображає періоди, коли звільнені громади або ще не були окуповані, або вже звільнені.

Запитання: Який був формат сесій місцевих рад у різні періоди після 24 лютого 2022 року? Позначте всі варіанти, які підходять. Відсоток може не дорівнювати 100%, оскільки кілька респондентів повідомили про засідання як у дистанційному, так і особистому режимах.

Таблиця 5. Ініціативи з інформування громадськості та залучення громадян після 24 лютого 2022 р.

	Так	Ні
<b>Усього громад</b>	78%	22%
Міські	87%	13%
Селищні	71%	29%
Звільнені	75%	25%
Поза зоною бойових дій	79%	21%

Примітка: загальна к-сть громад = 204 (звільнені громади та громади, що знаходяться поза зоною бойових дій); к-сть міських громад = 93; к-сть селищних громад = 111; к-сть звільнених громад = 12, к-сть громад поза зоною бойових дій = 192

Запитання: чи реалізувалися у вашій громаді ініціативи щодо інформування та/або залучення громадян чи бізнесу після 24 лютого 2022 року? так/ні.

Таблиця 6. Корисні практики реагування на кризи, пов'язані з війною

	Звільнені та поза зонами бойових дій	Прифронтові й окуповані території
Налагоджені канали публічної інформації (чат-боти, канали у соціальних мережах)	81%	84%
Членство в асоціаціях місцевих та регіональних органів влади	71%	62%
Наявність планів реагування на надзвичайні ситуації	69%	57%
Налагоджені зв'язки з іншими громадами в Україні	58%	59%
Впровадження відкритих даних	52%	н/д
Різні сценарії розвитку подій у надзвичайних ситуаціях	50%	н/д
Міжнародне партнерство	50%	38%
Розроблена політика захисту даних (резервне копіювання, фізична безпека серверів)	49%	22%
Громадські слухання та офлайн-консультації	47%	н/д
Внутрішня система електронного документообігу (напр., ASKOD, Doc Prof)	33%	22%
Платформа для діалогу з бізнесом	32%	н/д
Формування бюджету за участю громадськості	30%	н/д
Цифрові платформи для залучення громадськості (електронні петиції, геопортал)	25%	н/д
Платформа електронного урядування	24%	3%
Досвід віддаленої роботи ОМС	22%	54%
Автоматизована система обміну між реєстрами та системами («Трембіта»)	16%	3%
В ОМС запроваджено концепцію розумного міста	7%	11%

Примітка: к-сть = 204 (звільнені громади та громади, що знаходяться поза зоною бойових дій), к-сть = 37 (громади на прифронтових і окупованих територіях)

Запитання: що з перерахованого і наскільки суттєво допомагає вашій громаді реагувати на виклики воєнного стану? Варіанти: допомагає істотно, допомагає несуттєво, не допомагає, такої практики немає. Таблиця містить лише відповіді «допомагає істотно».



Таблиця 7. Найважливіші проблеми, до вирішення яких ОМС залучає державні органи чи бізнес

<b>Забезпечення ВПО продуктами харчування та предметами особистої гігієни</b>	<b>51%</b>
<b>Розміщення ВПО</b>	<b>23%</b>
<b>Забезпечення місцевих жителів продуктами харчування та предметами особистої гігієни</b>	<b>13%</b>
Організація укриттів	6%
Психологічна підтримка місцевих жителів та ВПО	2%
Евакуація місцевих жителів	2%
Забезпечення функціонування критичної інфраструктури (водопостачання, електропостачання)	2%
Інтеграція ВПО (працевлаштування, навчання)	2%

Примітка: к-сть = 160 (звільнені громади та громади, що знаходяться поза зоною бойових дій, які підтвердили наявність ініціатив щодо інформування та залучення громадськості)

Запитання: згадайте одну з найгостріших проблем, до вирішення якої ви залучали громадськість чи бізнес в умовах війни. Що це була за проблема? Виберіть одну.

Таблиця 8. Негативні наслідки залучення громадськості у 2022 році порівняно з 2021 роком

	2022 р.	2021 р.	Зміна
Емоційний тиск через поширення чуток	59%		
Перевантаження відповідальних працівників	51%	33%	18%
Немає	23%	13%	9%
Уповільнення процесу прийняття рішень *блокування у 2021 році	11%	20%	-9%
Поглиблення розколу громади через занадто різні позиції громадськості	10%	36%	-26%
Групи інтересів використовували процес залучення громадськості для захисту приватних, а не суспільних інтересів	9%	31%	-22%
Громадські пропозиції не відповідали повноваженням чи можливостям влади		59%	-59%
Партнери та зацікавлені сторони були ненадійними у взаємодії з ОМС		7%	-7%

Примітка: к-сть у 2021 році = 97 (усі респонденти, які підтвердили наявність ініціатив громадянської участі); к-сть у 2022 році = 160 (звільнені громади та громади, що знаходяться поза зоною бойових дій, які підтвердили наявність ініціатив щодо інформування та залучення громадськості)

Запитання: у 2022 році: які несприятливі наслідки залучення громадян в умовах війни чи пов'язані з цим тенденції ви спостерігали? Позначте всі варіанти, які підходять. у 2021 році: які несприятливі наслідки реалізації ініціатив громадянської участі ви спостерігали? Респонденти могли вибрати кілька варіантів.

Таблиця 9. Надання адміністративних послуг

	Звільнені	Поза зоною бойових дій	% від загальної к-сті
<b>1. Чи надається послуга?</b>			
- Так, повністю	50%	73%	72%
- Так, частково	50%	27%	28%
- Ні	0	0	0
<b>2. Як надається послуга?</b>			
- Особисто (напр., ЦНАП)			94%
- Онлайн через «Дію»			77%
- Центри надання послуг працюють віддалено			51%
- ВПО можуть зареєструватися через спеціальний центр			28%
- Онлайн через вебсайт громади			20%
- Діють територіальні підрозділи сервісних центрів надання послуг			18%
- Створено спеціальний центр для сімей ветеранів та воїнів			3%

Примітка: к-сть звільнених громад = 12, к-сть громад поза зоною бойових дій = 192; загальна к-сть = 204

Запитання: 1. Чи надають ОМС у вашій громаді адміністративні послуги громадянам і підприємствам? 2. Які можливості є у вашій громаді для надання адміністративних послуг? Позначте всі варіанти, які підходять.

Таблиця 10. Проблеми надання адміністративних послуг

<b>Закритий доступ до державних реєстрів</b>	<b>67%</b>
<b>Закритий доступ до реєстру територіальної громади</b>	<b>28%</b>
<b>Електронний документообіг не працює</b>	<b>20%</b>
Брак працівників	15%
Пошкоджена будівля центру надання адміністративних послуг	1%
Жодних труднощів	6%

Примітка: к-сть = 175

Запитання: з якими проблемами стикається ОМС у вашій громаді під час надання адміністративних послуг? Позначте всі варіанти, які підходять, або додайте свої варіанти.

Таблиця 11. Партнерство з українськими громадами

	Звільнені	Поза зоною бойових дій	Усього	Є партнерства
<b>1. Чи налагоджено партнерство?</b>				
- Ні	33%	44%	44%	
- Так	67%	56%	56%	
<b>Серед механізмів налагодження партнерства:</b>				
- Особисті зв'язки				78%
- Угоди про побратимство				43%
- Інше (звернення до асоціації місцевих та регіональних органів влади за допомогою, патронат Мінрегіону, програма DOBRE та звернення до сусідніх громад)				13%
<b>2. Практична цінність партнерства:</b>				
- Забезпечення продуктами харчування				82%
- Надання медичної допомоги				54%
- Розміщення ВПО				33%
- Відновлення/утримання інфраструктури (напр., систем водопостачання)				6%
- Надання адміністративних послуг				2%

Примітка: к-сть звільнених громад = 12, к-сть громад поза зоною бойових дій = 192, загальна к-сть громад = 204, к-сть партнерств = 115

Запитання: 1. Чи має ОМС вашої громади партнерські стосунки з іншими громадами в Україні? 2. Які способи налагодження партнерства виявилися найефективнішими? 3. Для вирішення яких проблем було корисним партнерство з українськими громадами?

Таблиця 12. Посилення партнерства між українськими громадами

	<b>ОМС посилюють співпрацю з іншими громадами в Україні</b>
<b>1 – зовсім НЕ погоджуюся</b>	16%
<b>2</b>	22%
<b>3</b>	24%
<b>4</b>	7%
<b>5 – повністю погоджуюся</b>	30%
<b>Не знаю</b>	1%

Примітка: к-сть = 204 (звільнені громади та громади, що знаходяться поза зоною бойових дій)

Запитання: наскільки ви погоджуєтеся чи не погоджуєтеся з такими твердженнями: «ОМС нашої громади з 24 лютого 2022 року посилює співпрацю з іншими громадами». Виберіть одне: 1 – зовсім не погоджуюся, 5 – повністю погоджуюся, не знаю

Таблиця 13. Встановлення партнерства з іншими європейськими муніципалітетами

	% від підкатегорії	% від загальної к-сті
<b>Ні, не робилося спроб</b>		<b>46%</b>
1. <i>Причини, чому спроб не робилося (к-сть = 94):</i>		
- Момент не був підходящим	53%	25%
- Не знаємо, як шукати міжнародних партнерів	31%	14%
- Не було потреби	15%	7%
- Не володіємо іноземними мовами	11%	5%
<b>Так, і нам вдалося</b>		<b>35%</b>
2. <i>Механізми встановлення партнерства (к-сть = 71):</i>		
- Особисті зв'язки співробітників ОМС	62%	22%
- Побратимство	56%	20%
- Партнери самі звернулися до нас	41%	14%
- Ми надали запит безпосередньо нашим партнерам	31%	11%
- Завдяки рекомендаціям іноземних партнерів	17%	6%
- Через citys4city.eu	3%	1%
- Через unitedforua.org	1%	0,5%
<b>Так, але нам не вдалося</b>		<b>19%</b>
3. <i>Перешкоди для встановлення партнерства (к-сть = 39):</i>		
- Не вдалося встановити перший контакт	49%	9%
- Комунікація з потенційними партнерами не склалася	23%	4%
- Мовний бар'єр	21%	4%
- Різне бачення партнерства	10%	2%

Примітка: к-сть усього = 204 (звільнені громади та громади, що знаходяться поза зоною бойових дій).

Запитання: основне: Чи намагалися ОМС у вашій громаді налагодити нові партнерські відносини з іншими європейськими муніципалітетами після 24 лютого 2022 року? 1. Чому ОМС вашої громади не намагалися налагодити нові партнерства? Позначте всі варіанти, які підходять. 2. Як ОМС вашої громади вдалося розвинути нові партнерства? Позначте всі варіанти, які підходять. 3. Що, на вашу думку, завадило налагодити нові партнерства?

Таблиця 14. Платформи та механізми для обміну інформацією між місцевими, регіональними та центральними органами влади

Українські асоціації місцевої та регіональної влади	70%
Неформальні переговори між головами ОМС	45%
Координаційна рада різних ОМС на регіональному рівні	37%
Групи в соціальних мережах	32%

Примітка: к-сть = 204 (звільнені громади та громади, що знаходяться поза зоною бойових дій).

Запитання: Які з цих платформ/ініціатив/органів виявилися найефективнішими для обміну інформацією в надзвичайних ситуаціях? Позначте всі варіанти, які підходять.

Таблиця 15. Негативні практики міжнародної підтримки в умовах війни

Немає	39%
Повільна реакція міжнародних організацій на звернення про допомогу	31%
Брак гнучкості в реагуванні донорів на зміни потреб громад	26%
Складні вимоги до заявок	21%
Брак консультацій донорів з ОМС щодо потреб	17%
Послаблення економіки через імпорт товарів, які можуть бути вироблені в Україні (напр., текстильні вироби)	9%

Примітка: к-сть = 204 (звільнені громади та громади, що знаходяться поза зоною бойових дій).

Запитання: які негативні практики донорської підтримки ви спостерігали в умовах війни? Позначте всі варіанти, які підходять.

Таблиця 16. Технічні труднощі в процесі прийняття рішень

Немає	39%
Брак обладнання (напр., ноутбуків, принтерів)	37%
Брак автоматизації обміну даними в межах ОМС	23%
Брак даних	18%
Обмежені можливості для віддаленої роботи	11%
Низька якість даних	9%
Працівники ОМС не вміють аналізувати дані	6%
Брак координації між виконавчими відділами ОМС	6%

Примітка: к-сть = 204 (звільнені громади та громади, що знаходяться поза зоною бойових дій).

Запитання: які технічні проблеми заважають процесу управління у вашій громаді? Позначте всі варіанти, які підходять.

Таблиця 17. Джерела даних про ВПО

Збираються власні дані (напр., через реєстраційні картки або в школах)	78%
Використовуються дані Мінсоцполітики	32%
Через старостати (сільських старост)	2%

Примітка: к-сть = 204 (звільнені громади та громади, що знаходяться поза зоною бойових дій).

Запитання: Як ОМС збирає дані про ВПО у вашій громаді? Позначте всі варіанти, які підходять.

Таблиця 18. Розроблення ОМС ІТ-інструментів для реагування на виклики, пов'язані з війною

Ми наразі самі розробляємо ІТ-інструмент	2%
Ми наразі розробляємо ІТ-інструмент у партнерстві з іншими	1%
Ні	79%
Так, ми самі розробили [ІТ-інструмент].	15%
Так, ми розробили [ІТ-інструмент] у партнерстві з іншими	3%

Примітка: к-сть = 204 (звільнені громади та громади, що знаходяться поза зоною бойових дій).

Запитання: чи був у вашій громаді створений ІТ-інструмент для подолання викликів в умовах війни (напр., вебсайт, краудсорсингова платформа)? Оберіть один.

Графік 21. Оцінка комунікації з державними та недержавними структурами



Примітка: к-сть = 204 (звільнені громади та громади, що знаходяться поза зоною бойових дій).

Запитання: які з перелічених державних органів чи організацій надали найбільш корисні роз'яснення в межах своєї компетенції щодо викликів після 24 лютого 2022 року? Позначте всі варіанти, які підходять. Синім кольором позначені державні органи; жовтими смужками позначені суб'єкти самоврядування.