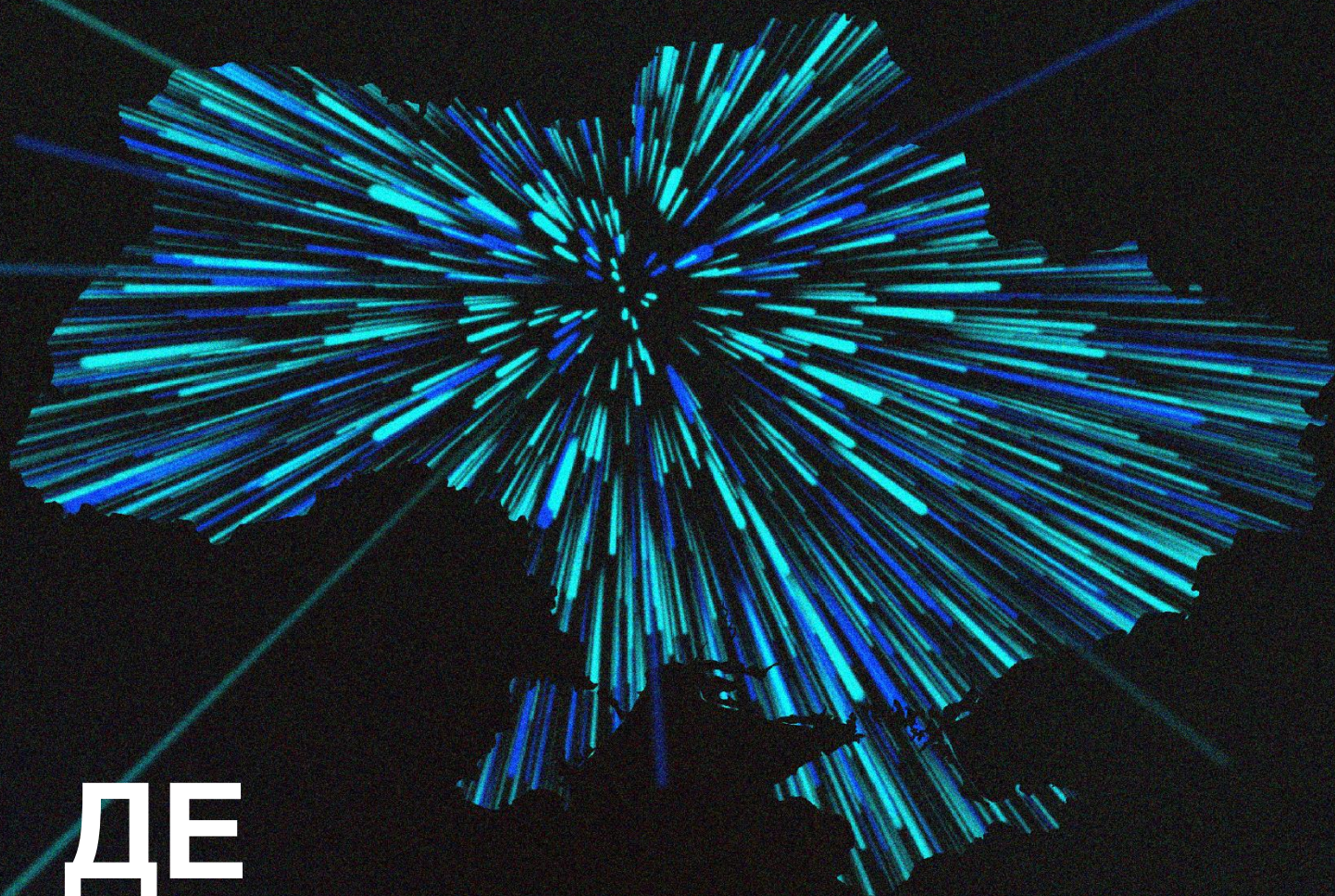


KSE

Центр соціологічних
досліджень, децентралізації
та регіонального розвитку
при Київській школі економіки

 LEAD
З ЄВРОПОЮ



ДЕ ЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ?

ТЕНДЕНЦІЇ ВЗАЄМОДІЇ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ ТА ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ
ВЛАДИ НА МІСЦЯХ

КОРОТКА ВЕРСІЯ ЗВІТУ

Андрій Дарковіч

Мирослава Савісько

Це резюме звіту. Повний звіт за посиланням. Публікація була підготовлена **Центром соціологічних досліджень, децентралізації та регіонального розвитку при Київській Школі** у партнерстві з Програмою **«U-LEAD з Європою»** за підтримки Європейського Союзу і його держав-членів Німеччини, Польщі, Данії та Словенії. Зміст цієї публікації є виключною відповідальністю її авторів та не обов'язково відображає позицію Програми **«U-LEAD з Європою»**, Європейського Союзу і його держав-членів Німеччини, Польщі, Данії та Словенії.

В звіті використовуються матеріали спільної академічної статті авторів *Rabynovych M., Brick, T., Darkovich A., Savisko M. and Hatsko V.* «*Ukrainian Decentralization Under Martial Law: Challenges for Regional and Local Self Governance*», яка наразі подана до special issue of [«Post-Soviet Affairs»](#) (2.2 impact factor 2022).

Польові роботи здійснені [Дослідницькою агенцією FAMA](#).

Команда авторів вдячна представникам органам місцевого самоврядування, місцевих, районних та обласних військових адміністрацій у Чернігівській, Сумській, Харківській, Херсонській та Запорізькій областях за участь в інтерв'ю. Окрема подяка Марії Руденко, директорці Агенції регіонального розвитку Чернігівської області за допомогу в організації інтерв'ю з громадами.

KSE | Центр соціологічних
досліджень, децентралізації
та регіонального розвитку
при Київській школі економіки

U LEAD
З Є В Р О П О Ю

fama
custom research agency

ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ

| | |
|-----|---------------------------------|
| ОМС | органи місцевого самоврядування |
| МВА | місцеві військові адміністрації |
| ОВА | обласні військові адміністрації |
| РВА | районні військові адміністрації |

Субнаціональні державні органи, регіональні державні органи, органи державної влади на місцевому рівні, органи державної влади на місцях - всі ці терміни використовуються для опису РВА та ОВА.

Військові адміністрації – це тимчасові державні органи, які діють на період воєнного стану, для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян. (ст. 4, ст.8 [Закону №389](#)).

ВСТУП

Реформа децентралізації вважається **однією із найуспішніших реформ після Євромайдану** та важливим **фактором стійкості України до російського вторгнення** (Council of Europe, [2021](#), Rabinovych et al, [2023](#)). Втім, російська агресія та викликане нею запровадження воєнного стану помітно **змінити динаміку взаємодії між центральною владою та місцевим самоврядуванням**. Зокрема, відбулося розширення повноважень військових (Umland, Burkovskiy, [2023](#)).

Для надзвичайних ситуацій таких як, війна, централізація рішень задля ефективності **може бути природною реакцією системи**. Ризики (ре)централізації при воєнному стані в Україні виникає не тільки з потенційної логіки держави, яка намагається централізувати ресурси для боротьби з ворогом. Впровадження обмежень воєнного стану, може бути використано акторами противниками децентралізації, щоб повернути статус-кво, який змінила реформа. Цю ситуацію описує теорія **«впертих інституцій» (stubborn institutions)** (Magyar, [2019](#)), яка говорить, що ще довгий час після реформи інституції намагаються повернутись до попередніх правил гри. В Україні **централізована система прийняття рішень на субнаціональному та місцевому рівнях проіснувала понад 20 років до початку реформи децентралізації у 2014 році**, що ускладнювало завдання зламати існуючі *«вперті» інституції* та моделі управління (Magyar, [2019](#), Minakov, [2019](#)).

Метою цього дослідження є **аналіз основних тенденцій і змін у системі взаємодії між державною владою та ОМС в умовах воєнного стану та його значення для демократичного врядування**.

Методологія та критерії оцінки взаємодії розкриті в Методології повного варіанту звіту. Крім цього в 3 розділі оцінка взаємодії проведена за **аспектами взаємодії**¹ та типами громад.

Нашими гіпотезами є те, що характеристики громади такі як *регіон, фактор безпеки, фактор периферії й урбанізації та політичні характеристики очільника громади* будуть впливати **на формат та тип взаємодії**.

Наше дослідження включає загалом **43 інтерв'ю**, проведені протягом серпня — листопада 2023 року з представниками громад, представниками РВА, ОВА та в деяких випадках РОМС в областях, які перебували під окупацією, а потім були звільнені, або продовжують перебувати під окупацією. Зокрема, наше дослідження охоплює громади, розташовані в межах *Сумської, Харківської, Херсонської, Чернігівської та Запорізької областей*. *Важливим аспектом є те, що в цих областях, є громади, де збереглися ОМС, так і де були створені МВА*. Детальніше про методологію в повній версії звіту.

¹ Система розподілу ресурсів, ступінь формалізації взаємодії, характер організації взаємодії, рівень участі у прийнятті рішень, задоволеність співпрацею.

ПРАКТИКА СТВОРЕННЯ МВА

Регіональні практики створення МВА

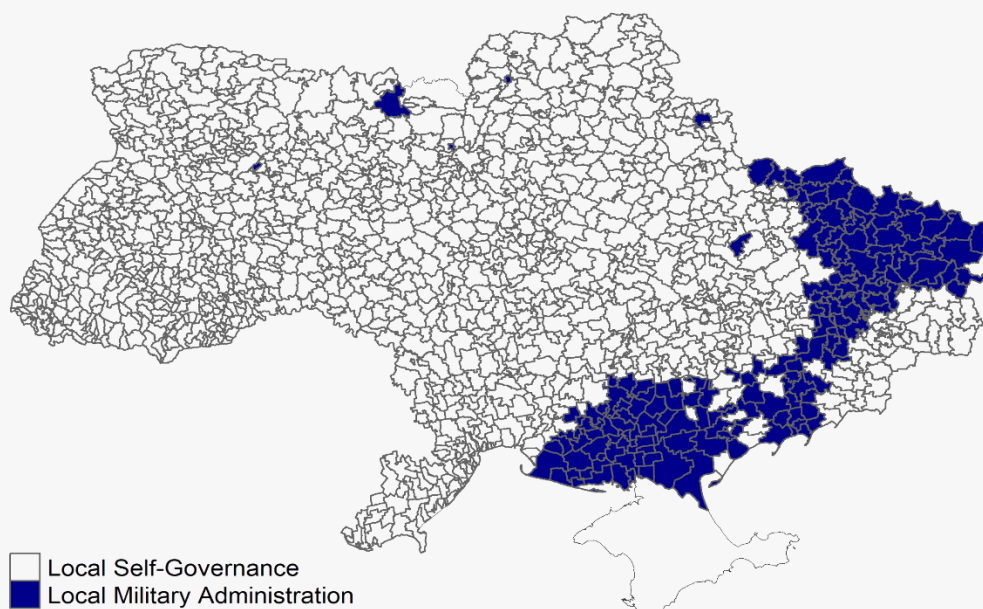
Найчастіше військові адміністрації населених пунктів створюють за сценарію, коли влада відновлюється на звільнених територіях або для забезпечення управління на тимчасово окупованих територіях чи територіях, де ведуться бойові дії. Наразі військові адміністрації діють у таких громадах:

61 міських

59 селищних

64 сільських

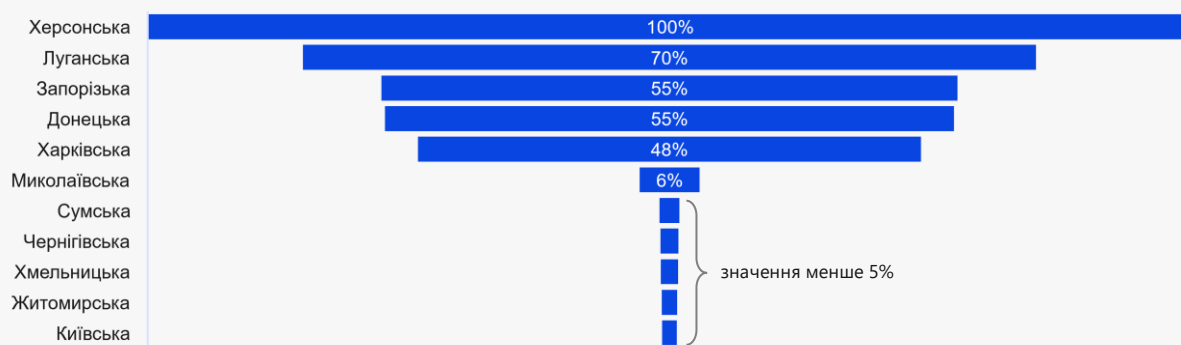
Мапа 1. Географія створених МВА в Україні.



Найбільше таких адміністрацій було створено у **Херсонській (49), Запорізькій (37), Донецькій (36), Луганській та Харківській (по 26)** областях, тобто у відносній близькості до лінії зіткнення. При цьому робота майже половини військових адміністрацій неможлива через окупацію населених пунктів. Часто такі адміністрації працюють в інших містах на підконтрольній території.

Всього **13% від загальної кількості громад** в Україні мають військові адміністрації на рівні громад, саме в цих громадах вирішення місцевих справ перейшло до представників, призначених Президентом України.

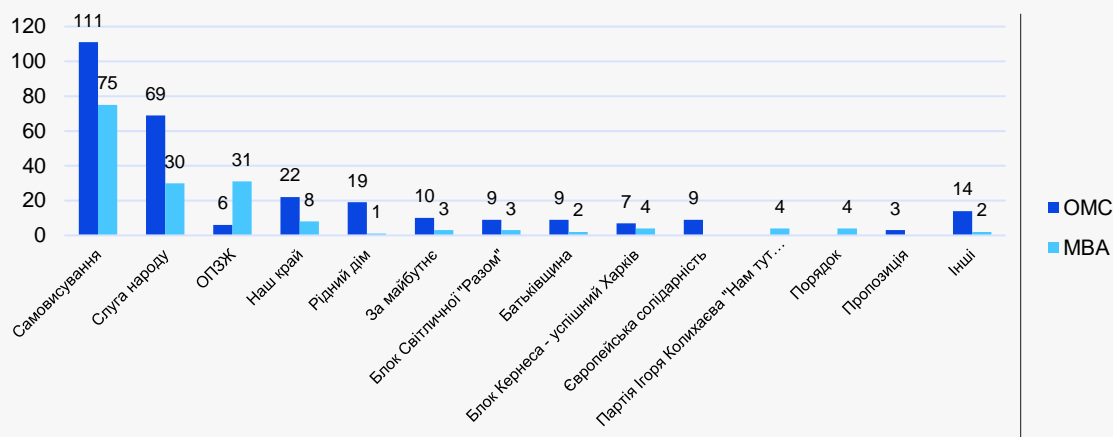
Ми бачимо, що **практики створення МВА в областях не є когерентними**, і скоріше всього мають під собою регіональний характер та узгоджуються з обласним рівнем влади. Ми бачимо це на прикладі, коли в Херсонській області у всіх громадах ОМС були змінені на МВА, а в Донецькій, Луганській та Запорізькій, де бойові дії та рівень окупації є не меншим, все ще залишаються ОМС навіть в окупованих громадах.

Графік 2. Відсоток МВА серед громад в області

Єдині на область місцеві військові адміністрації діють в Чернігівській (**Чернігівська громада**), Сумській (**Сумська громада**), Київській (**Гостомельська громада**), Хмельницькій (**Шепетівська громада**) та Житомирській (**Нетішинська громада**) областях.

Вплив політичної афіліації на створення МВА

Необґрунтоване безпечовими факторами створення МВА в громадах окремих областей засоби масової інформації часто **пояснюють політичними конфліктами голів громад та центральної вертикалі влади**, як це [було у Чернігові](#). Тому ми проаналізували, в громадах з очільником від якої партії створювались МВА.

Графік 3. Кількість МВА за політичною афіліацією голови громади у прифронтових регіонах²

В загальному ми не бачимо чітких політичних викривлень в структурі громад, в яких створені МВА. Цікавими є **декілька спостережень**:

- **У 57%** громад, де були головами представники заборонених у червні 2022 року партій «Опозиційна Платформа За Життя» та «Опозиційний блок» були створені місцеві військові адміністрації.³ Все ж **24 голови громад, обраних від заборонених партій, досі очолюють ОМС** в громадах України, навіть у 3 громадах Запорізької області, 2 Миколаївській та 1 Донецькій.⁴

² Чернігівська, Київська, Сумська, Харківська, Запорізька, Херсонська, Миколаївська, Луганська та Донецька

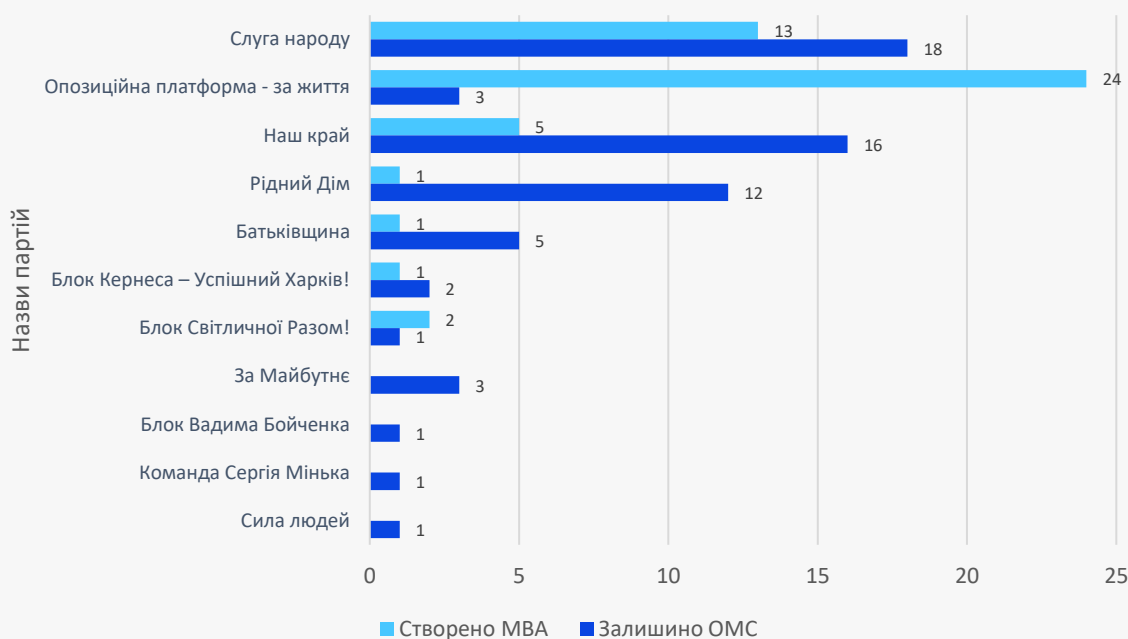
³ Звичайно, це не говорить, що всі 32 очільники від цих партій були замінені, бо деякі могли бути призначеними очільниками МВА, як ми побачили в Харківській та Херсонській областях, але більшість були замінені.

⁴ Частина однієї з цих громад, Старомлинівської сільської громади, в Донецькій області, вже знаходиться в окупації.

- У 30 громадах, де головували представники «Слуги Народу», теж були встановлені МВА і частково замінені очільники громад. Військовій Адміністрації були встановлені у всіх громадах Донецької та Харківської області, де були обрані мери від цієї партії, хоча в області залишились громади, де ОМС не замінили, навіть при наближеності до бойових дій.

Крім партійної афіліації голови ми також перевірили які партії в громадах у областях, де створювались МВА, мали вирішальний вплив на роботу обраних рад в громадах. Ми оцінили які партії мали «потенційну більшість», а саме 40% чи більше від обраних депутатів в громаді.⁵

Графік 6. Практика створення відповідно партійної афіліації потенційної більшості в громаді



По практиці створення МВА ми бачимо, що:

- вони створювались найчастіше в громадах де «ОПЗЖ» потенційно контролювали більшість в радах. Так у 88% громад в прифронтових областях, де на виборах 2020 року потенційний контроль за прийняттям рішень отримала ця партія, були створені МВА. Це часто пояснюється в глибоких інтерв'ю респондентами тим, що часто представники цієї вже забороненої в Україні партії відмовлялись виїжджати з окупованих громад та переставали вести депутатські діяльність, що створювало передумовою для створення МВА в громаді.
- В громадах, де «Слуга Народу» мала потенційну більшість в раді, всеодно відбувався процес створення МВА. Так у 42% громад, у прифронтових областях, з більшістю «Слуги Народу» були створені МВА.

⁵ Ми враховуємо обмеження, що не у всіх радах якась одна партія мала таку майже абсолютну більшість, але серед громад в цих областях 110 громад мали партію з такою більшістю.

ЗАГАЛЬНІ ТЕНДЕНЦІЇ ВЗАЄМОДІЇ

Централізація процесів для громад, де створені МВА

Централізація призводить до директивного підходу, коли місцеві адміністрації в першу чергу виконують накази районних та обласних військових органів. Співрозмовник з місцевої військової адміністрації підкреслює цю зміну:

“

Коли ти є місцевим органом влади, ти вирішуєш долю людей і вирішуєш певні питання. Там [у місцевій військовій адміністрації] ти можеш почати якусь хорошу роботу, а потім область скаже своє слово, і ти зупинишся.

”

Лідерство громад та ідея опори на власні сили

Представники ОМС в громадах, де не були створені військові адміністрації, підкреслюють важливість автономії перед обличчям викликів, після шоку перших місяців війни.

“

Нас постійно запрошують на наради, і наради вже проводяться за участю всіх голів громад. Раніше (до 24 лютого 2022 року) це були тільки голови адміністрацій, а зараз запрошуються всі голови громад. І, звичайно, всі завдання, які сьогодні поставлені і перед областю, і перед районом, звичайно, першочергове виконання цих завдань залежить від громад.

”

Важливість людських ресурсів

Громади, в яких працівники володіють англійською або іншими мовами, здатні здійснювати ділові поїздки та встановлювати партнерські відносини, демонструють вищий рівень операційної незалежності.

“

Для того, щоб залучати кошти, необхідно мати персонал з можливістю виїзду за кордон та знанням іноземної мови, чого більшість громад не може собі дозволити. Це високооплачувані посади, і їх часто не тримають у штаті.

”

Збереження представництва

Також наші результати свідчать про домінуючу тенденцію до збереження представництва в громадах, де в досліджуваних громадах приблизно **третина голів місцевих військових адміністрацій (МВА)** є чинними керівниками, **обраними на місцевих виборах 2020 року на посади голів муніципалітетів**. Також, значна частина призначених голів обласних військових адміністрацій (ОВА) раніше були депутатами рад громад, районних або обласних рад у відповідному регіоні.

ОКРЕМІ ХАРАКТЕРИСТИКИ ВЗАЄМОДІЇ

Задоволеність співпрацею

Наявна потреба перегляду стратегії взаємодії між ОВА/РВА та громадами:



окуповані громади



урбанізовані громади

✓ Загальні позитивні аспекти:

- Ми побачили, що громади, які мають системну взаємодію з ОВА як у **формальному**, так і **неформальному форматі**, мають **більшу задоволеність співпрацею з ОВА**.
- Сільські громади, як правило, висловлюють вищу задоволеність обласними адміністраціями, ніж їхні міські колеги.

✗ Загальні негативні аспекти:

- Існує підвищене бюрократичне навантаження, пов'язане зі значним обсягом листування, пов'язаного з поширенням інформації та запитам, що надходять від обласних і районних адміністрацій, та досягають громад.



...Хотілося б, щоб вони [наради] були більш ефективними, скажемо так. Я не скажу, що вони неефективні, є певні позитивні моменти в цих нарадах.

Такі точкові питання, стосовно або надання гуманітарної допомоги, або надання якихось там тимчасових шелтерів, або ще якісь питання, то вони такі невеличкі, вони вирішуютьсяя сподіваюсь, що воно буде покращуватись. І буде більш широкий спектр питань, які можна буде охопити. Я сподіваюсь, принаймні на те, що ситуація буде іти на покращення, не буде в бюрократичній системі все тонуту.



- Громади повідомляють про **дублювання функцій** між РВА та ОВА, щодо збільшену адміністративного навантаження. Позитивною є **співпрацю з РВА**, які змогли адаптувати свою роботу до реальних місцевих потреб, пріоритизувати напрями, які опиняються поза увагою ОВА.
- Більшість громад, які висловлюють невдоволення, наразі знаходяться на **окупованих територіях** через низький рівень співпраці з боку ОВА.

Ступінь формалізації взаємодії (формальна чи неформальна)

Наявна потреба перегляду стратегії взаємодії між ОВА/РВА та громадами:



громади з очільниками МВА без політичного досвіду в громаді/регіоні



прикордонні/прифронтові громади



окуповані громади

Аналіз співпраці органів місцевого самоврядування (ОМС) та місцевих військових адміністрацій (МВА) виявив чітку тенденцію: **взаємодія за участі обласних військових адміністрацій (ОВА) частіше відбувається формально.**

✓ Загальні позитивні аспекти:

- В третині громад дослідження ми побачили наявність одночасно формальної та неформальної співпраці між регіональними акторами та громадами.

✗ Загальні негативні аспекти:

- Ми бачимо вплив деяких факторів на рівень формалізації у роботі громад та ОВА, що говорить про **різницю в підходах до громад**. Окрім факторів безпеки та периферійності громад, на більш формальну співпрацю між громадами та ОВА, впливають **особисті характеристики лідерів громад або ОВА та практики**.
- **Взаємодія більш неформальна у громад, в яких голови раніше мали досвід в обласних адміністраціях та голів МВА.**
- Надмірною є формалізація щодо **прикордонних/прифронтових (30 км зона) та окупованих громад.**



Іноді мені здається, що про нас взагалі забули, не кажучи вже про неформальне спілкування. Попередній голова ОВА взагалі ніколи не був у громаді.



Характер організації взаємодії (системна чи спорадична)

Нааявна потреба перегляду стратегії взаємодії між ОВА/РВА та громадами:

✖✖✖
✖✖✖
✖✖✖ окуповані громади

✓ Загальні позитивні аспекти:

- Системна співпраця поширена у більшості громад нашого дослідження.
- Системна співпраця між ОМС та МВА, з одного боку, та ОВА, з іншого боку, проявляється у регулярній взаємодії, такий як *щотижневі зустрічі, онлайн-дзвінки та спільні зустрічі з різними відомствами*. Крім того, в деяких випадках створюються **чати в месенджерах**.

“

Ми не боїмося ставити питання безпосередньо голові та депутатам. І якщо ми дійсно бачимо проблему, ми можемо підняти слухавку і поговорити про неї напряду. Мені не потрібно писати довгих листів і чекати на відповідь.

”

- Більшість очільників ОМС та МВА висловлювали перевагу спілкуванню з конкретних питань над **регулярними зустрічами**.

✘ Загальні негативні аспекти:

- Громади, які наразі перебувають під окупацією, частіше згадували про **спорадичну співпрацю**. Ця закономірність простежується в багатьох регіонах, де є окуповані громади.

“

Раз на тиждень були наради, там, де присутні губернатор, всі його профільні заступники, начальники департаментів, голови районів і начальники військових адміністрацій міст. Але ...чомусь все змінилося. І тепер на цих нарадах присутні виключно голови районів. Тобто навіть з цієї комунікації чомусь нас прибрали.

”

Рівень участі у прийнятті рішень

Наявна потреба перегляду стратегії взаємодії між ОВА/РВА та громадами:



прикордонні громади



сільські/селищні громади

✓ Загальні позитивні аспекти:

- ОВА відіграють ключову роль в інформуванні громад про різноманітні можливості та ресурси. Їхня роль **виходить за рамки простого інформування**: вони надають детальну інформацію про проекти, гранти та способи співпраці з міжнародними партнерами. Також звернення до ОВА сприймаються як більш надійний спосіб комунікації про проблеми ніж Конгресу регіональних та місцевих влад.



Знаєте, як, засідання [йдеться про засідання Конгресу] дивимось, спостерігаємо, що відбувається, для себе робимо якісь висновки. Намагаємось озвучити наші якісь проблемні питання. Але все ж таки, так знаєте, не напряму, а через обласну військову адміністрацію більше наші звернення.



- Обласні адміністрації **співпрацюють з громадами у розробці стратегічних документів, зокрема планів відновлення, заохочуючи інтеграцію державних та регіональних стратегій у місцеве планування.**

✗ Загальні негативні аспекти:

Неврахування особливостей прикордонних/прифронтових громад

Очільники громад особливо в прикордонних районах, часто висловлюють бажання, щоб процес консультацій був більш індивідуалізованим. Вони **прагнуть визнання та врахування своїх унікальних проблем та обставин**. Тут варто враховувати, що проблема може полягати не тільки у відсутності комунікації з ОВА щодо проблемних питань цих територій, а і наскільки на національному рівні ці питання адресуються.



Тобто нас-то [назва обласного центру] почув, якби ми проблему розказали, вони нас почули, а вирішення... Тобто не все залежить від обласної військової адміністрації. Аби від них все залежало, можливо, трохи по іншому все було.



Чим активніше та успішніше громада - тим більше форматів співпраці

Партнерство між обласними військовими адміністраціями (ОВА) та громадами суттєво відрізняється, на що впливають такі фактори, як **адміністративна спроможність та ініціативність самих громад**. Міські громади, з їх більш кваліфікованим персоналом і більшими економічними ресурсами, як правило, більш активно беруть участь у співпраці.

БАЧЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ОБЛАСНИХ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ

Основними причинами незадоволеності співпрацею з боку ОВА слугує:

Вимушена співпраця з **недосвіченими керівниками МВА, які не знають локальний контекст громад.**

Ексклюзивне право та **непомірованість громад щодо розподілу коштів.**

Надмірний тягар від спілкування з громадами, який могло б полегшити введення ролі району як посередника.

Найбільш **позитивно** ВА оцінюють:

Проактивність ОМС : опрацювання власних **потреб й ініціативність у взаємодії** як з державною владою, так і з донорами.

Високий **рівень самосвідомості** щодо прогалин **у власній роботі громад**, який усуває необхідність регулярного втручання з боку області.

ОВА про проблеми, виділені громадами:

- Деякі ОВА вже працюють з прикордонними громадами окремо:

“

Крім того, останнім часом ми більш активно співпрацювали і окремо їх збирали, саме прикордонні громади, щоб зрозуміти їх потреби. Вони завчасно давали свою проблематику, ми готували відповіді, коментарі, саме ці ... [к-сть] прикордонних громад, про які говорив, бо вони існують там в складніших умовах, ніж будь-які інші громади.

Представник ОВА

”

- Також **більший акцент на співпраці з тилловими громадами в ОВА пояснюють вимогами до співпраці від міжнародних організацій, або баченням спроможності реалізувати проекти:**

“

Недоречно всі громади збирати, **ми збираємо міські громади, або громади тилові**. Є такі проекти Європейського інвестиційного банку, наприклад, ви знаєте, там у них обмеження, **що не ближче 70, а бажано 100 кілометрів від кордону**. Тоді, навпаки, ми збираємо виключно наші тилові громади.. Крім того, **є така практика у нас, що заступники закріплені за районами, і вони зустрічаються, виїзні наради з громадами проводять**. Я, наприклад, з [Назва Району] тижня 2 назад, з усіма головами громад офлайн зустрічався, проговорювали ряд питань, в тому числі питання міжнародного співробітництва.

Представник ОВА

”

- Також представники окремих ОВА погоджувались з проблемою дублювання функцій з РВА:

“

Сьогодні **функції районних адміністрацій**, скажем... я не говорю про всю Україну, тому що може вони десь і дійсні, але у нас сьогодні це трошки **зайва ланка в комунікації безпосередньо з начальниками місцевих військових адміністрацій**. Сьогодні мені спілкуватися з районною адміністрацією, де просто людей катастрофічно не вистачає – це і час, і втрата частини інформації, тому **сьогодні просто обласна військова адміністрація напряму комунікує з МВА**. Є в нас в управлінні ...[назва], у яких є безпосередньо саме функції комунікації з громадами.

Представник ОВА

”

БАЧЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ РАЙОННИХ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ

Основними причинами незадоволеності співпрацею з боку РВА слугує:

Вимушений патерналізм і пасивність громад в ініціації процесів відбудови

Надмірна фіскальна децентралізація громад

Найбільш позитивно РВА оцінюють:

Активна взаємодія громад з районом, а не пряму співпрацю з ОВА

Наявність активного громадянського суспільства, через яке можна впливати на рішення громад

РВА про проблеми, виділені громадами:

- Деякі РВА вже працюють над розвантаженням запитів на громади та формуванням наборів даних

“

Пробуємо, в тому числі, зробити таким чином, щоб наші працівники на рівні районної державної адміністрації не виконували просто функцію передавачів цих листів від вищих органів державної влади на громади і навпаки. Ми хочемо і робимо це, намагаємося налагоджувати збір такої інформації, яка через нас проходить для того, щоб у випадку, якщо держава запитує ту чи іншу інформацію, яку вже раніше запитувала, або яка не змінилася, щоб ми на місці могли такою інформацією оперувати, не навантажувати зайвою бюрократичною паперовою тяганиною орган місцевого самоврядування. Трішки їх розвантажити, а самим надавати такі відповіді, якщо це в нашій компетенції, якщо в нас така інформація є.

Представник РВА

”

- РВА розуміють необхідність реформи повноважень районного рівня:

“

Так от, була і є необхідність, як результат проведення реформи місцевого самоврядування, провести реформу вертикалі державного управління. Тому що районні державні адміністрації сьогоднішніх умовах мають структуру, яка фактично не відповідає повноваженням.

Я вважаю і підтримую думку, щоб ми все таки зробили реформу, і державні адміністрації, районні, обласні, в тому числі, все таки зробили більше наглядовими органами, які б дотримувались, скажімо так, спостерігали за дотриманням законності органами місцевого самоврядування. І в тому числі координували державну політику на місцях, ті ж самі державні субвенції на найбільш критично необхідні напрямки роботи...Повноважень обмаль.

Представник РВА

”

5 ЦИТАТ ПРО 5 ПРОБЛЕМ ВІД ДОНОРСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Вимушене лідерство місцевого самоврядування у розв'язанні проблемних питань:

“

*Дуальність, яка виникає в деяких громадах, де залишилися ОМС та створені МВА - вона для громадян, для споживачів послуг, викликає велику плутанину в тому, “хто винний і що робити”, що називається. Куди бігти і кого питати? І вони за старою звичкою все таки **біжать в муніципалітет і стукають до голів**. А муніципалітети, не те, щоб не передавали цю потребу, **вони цю потребу передають туди, куди треба**. Але вони і не чекають на те, поки хтось там колись реагує, тому що в них тут живі люди зі своїми життєвими проблемами, вони мусять на них реагувати.*

”

Бюрократичне перенавантаження ОМС:

“

*От ви на запит департаменту освіти отримали інформацію по складу, наприклад, демографії да, ну візьміть використати її для управління з цивільних справ, для управління з охорони здоров'я - ні. Оце постійні запити - громади “**виють**” **чесно скажу, тому що таблицка на таблицці, таблицку таблицкою поганяє**, дуже відчують тиск таким чином.*

”

Різна ситуація в регіонах:

“

*Є випадки розподілу коштів із Фонду Відновлення на такі громади, **які не зазнали фізичного ураження**. Але сказати, що це неправильно в силу закону, я так не можу, тому що є колізії в самому законі. Якщо законом визначено, що таке територія відновлення і воно прив'язано тільки виключно до бойових дій і уражень, то от постанова кабміну говорить про те, що такими територіями відновлення є і ті території, **куди відбувся притік населення більше ніж 10%**. І от як розглядають цю позицію? Я її розглядаю, якщо для мене в громаду приїжджає **10% внутрішньо переміщених осіб, то це мені великий плюс, бо це моя робоча сила, і я маю придумати, як її використати, цю робочу силу**. Вона мені має створити робочий капітал. Це моя інвестиція, в мою територію, бо це робочі руки. Це податки.*

”

Проблеми управлінських практик у МВА:

“

..обраний голова, він же нікуди не дівається, і або відбувається ситуація, коли його примусово відправляють в простій на дві третини безпідставно да, або, якщо нормальні стосунки, то потрібно яось вибудувувати комунікацію. У мера повноваження залишилися да, і начальнику їх дали. І меру фактично залишається тільки комунікація з мешканцями ну тіпа ми тут будемо все рішати да, ми тут будемо і фінансами, і всім іншим, а ти йди там громадян заспокоюй да, веди прийом, там ще щось.

”

Кадровий голод в прифронтових громадах:

“

*І тут все залежить тільки від компетенції, від вміння і навичок конкретної посадової особи на конкретному робочому місці. Ну, наприклад, якщо зруйнована школа, тобто хто має шукати гроші на відбудову цієї школі? Певно, що якийсь відділ чи управління освіти. А чи є в цьому управлінні освіти от така людина, яка володіє цими вміннями, знаннями, навичками? **Це ж не підеш в магазин, не купиш цього спеціаліста**, його треба виростити. Навіть якщо деякі В органах місцевого самоврядування, такі люди виростили, то вони просто виїхали сьогодні.*

”

5 ГОЛОВНИХ ТЕЗ ДОСЛІДЖЕННЯ

01 / Воєнний стан **створює сприятливі умови для централізації влади навіть у державах із децентралізованою системою врядування**. Більш того Україна досі відчуває багаж радянської спадщини у системі державного врядування, тому і **молода система місцевого самоврядування може виявитися вразливою до ризиків централізації через виклик «впертих інституцій»**. Таке занепокоєння може посилюватися, зважаючи на **тези ОВА та РВА, про надмірну на їх думку у громад фінансову децентралізацію та незалежність у витратах**.

02 / **13%** від загальної кількості громад в Україні мають військові адміністрації населених пунктів. **Практика створення МВА не є єдиною**, і хоча ми **не побачили** чітких **патернів впливу партійної афіліації** на цей процес, при чинному законодавстві **залишається** можливість впливу неформальних зв'язків між ОВА та самоврядуванням на процес встановлення МВА в громаді. Це може використовуватись для впливу на ОМС, адже у законі немає чітко визначених та прописаних **індикаторів оцінки спроможності виконання ОМС своїх функцій**.

03 / **Перегляду стратегії взаємодії ОВА та РВА з ними** потребують **окуповані громади, прикордонні та прифронтові громади**. Саме представники ОМС та МВА цих типів громад найчастіше вказували на неефективну та складну взаємодію з ОВА та РВА. Більшість проблем походить з надмірної формалізації, незацікавленості в проблемах й особливому контексті та відсутності ресурсів.

04 / Загальними тенденціями серед громад дослідження є **централізація в громадах з МВА, вимушена самодостатність громад, брак та важливість людських ресурсів та збереження представництва**.

05 / Методи призначення військових адміністрацій та методи їх роботи, можливість адміністрацій ігнорувати потреби та інтереси органів місцевого самоврядування та виключати їх з процесів вирішення важливих питань для громади - ведуть **до послаблення політичного лідерства громад та зацікавленості місцевих політичних лідерів** брати активну участь в соціально-політичному житті. Це може, в свою чергу, мати **негативні наслідки для залученості виробців, та місцевих політиків у фундаментальні політичні процеси**. Хоча наше дослідження не встановлює конкретних вимірів цієї проблеми, але ідентифікує бачення та скарги ОМС.

РЕКОМЕНДАЦІЇ



На рівні ОВА та РВА ми бачимо суттєві відмінності в політиках та практиках взаємодії та комунікації щодо громад. Станом на момент проведення дослідження (вересень - листопад 2023) найбільш проблемною ситуація по взаємодії була з **прикордонними, віддаленими від обласних центрів сільськими та окупованими громадами**. Можливим рішенням цієї проблеми були б для ОВА в областях з великою кількістю **таких громад** проведення **окремих регулярних тематичних нарад з головами ОМС та МВА** саме цих типів громад (якщо такі ще не проводяться регулярно).



Для підвищення рівня комунікації та масштабування успішних практик між регіональними акторами варто **систематизувати та обмінюватися регіональним досвідом за темами** між працівниками Департаментів економічного розвитку, а також такими регіональними інституціями як **Агенції регіонального розвитку та Регіональні офіси міжнародного співробітництва** з різних областей з типовими проблемами. Важливо фокусуватися не тільки на зустрічах, а й узагальненню успішних практик/проектів.



Для представників територіальних громад створений новий інструмент взаємодії з центральною владою Конгрес місцевих та регіональних рад при Президентіві України, проте деякі громади не готові в такому форматі говорити про свої проблеми. Тому ОВА та Донорам варто також **взаємодіяти з регіональними представництвами асоціацій громад**, що є важливим джерелом даних та інформації про проблеми та виклики від обраної групи голів громад.



Для зменшення **дублювання запитів та функцій** ОВА та РВА необхідно проаналізувати вимоги до надання звітів та даних від цих рівнів. Вивчення досвіду, де РВА полегшує чи модерує співпрацю з ОВА, може бути корисним для **перерозподілу ролей та функцій ОВА/РВА на загальнонаціональному рівні**.



Щоб зменшити існуючу **неоднорідність у практиках створення МВА**, важливо чітко визначити та **прописати індикатори оцінки спроможності** виконання ОМС своїх функцій. Це також зможе полегшити комунікацію для громадськості та міжнародних партнерів у разі створення нових МВА.



Для розвитку платформ взаємодії громад та регіональної влади можна залучати ресурси міжнародних партнерів, та як це зроблено на регіональному рівні та рівні громад для **створення Офісів відновлення та розвитку**, у співпраці з **міжнародними партнерами – Європейським Союзом, урядом Швеції та Програмою розвитку ООН**.