

KSE

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

LEAD
З Є В Р О П О Ю

ДЕ ЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ?

ТЕНДЕНЦІЇ ВЗАЄМОДІЇ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ ТА ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ
ВЛАДИ НА МІСЦЯХ

Автори:

Андрій Дарковіч

Остап Гнида

Рецензенти:

Олександра Койдель

Мирослава Савісько

Дизайн:

Ольга Крам

Публікація була підготовлена **Центром соціологічних досліджень, децентралізації та регіонального розвитку при Київській Школі Економіки** 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 області. Також автори вдячні за роботу з даними дослідження Дар'ї Бевзюк.

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

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ	3
ОСНОВНІ ВИСНОВКИ	4
Розділ 1. Вступ	6
1.1. КОНТЕКСТ РИЗИКУ ЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ	7
1.2. МЕТА ТА АНАЛІТИЧНА РАМКА ДЛЯ ДОСЛІДЖЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ	8
Характеристики, за якими оцінювали взаємодію	9
1.3. ФАКТОРИ, ЩО ВПЛИВАЮТЬ НА ВЗАЄМОДІЮ	11
1.4. ДАНІ ТА ВИБІРКА ДОСЛІДЖЕННЯ	12
1.5. СТРУКТУРА ТА ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ	14
Розділ 2. Ризики рецентралізації влади під час воєнного стану	15
2.1. ВОЄННИЙ СТАН 2022 ТА ЗМІНИ ДЛЯ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ	16
Загальні положення	16
Місцеві військові адміністрації	19
Районні та обласні військові адміністрації	21
2.2. ПРАКТИКА СТВОРЕННЯ МВА	22
2.2.1. Регіональні практики створення МВА	22
2.2.2. Вплив політичної афіліації на створення МВА	25
2.3. ВИСНОВКИ	28
Розділ 3. Міжрівнева взаємодія з перспективи ОМС та МВА	29
3.1. ЗАГАЛЬНІ ТЕНДЕНЦІЇ	30
3.2. ХАРАКТЕРИСТИКА ВЗАЄМОДІЇ	32
3.2.1. Система розподілу ресурсів	32
3.2.2. Ступінь формалізації взаємодії	35
3.2.3. Характер організації взаємодії	37
3.2.4. Рівень участі у прийнятті рішень	38
3.2.5. Задоволеність співпрацею	41
3.3. ВИСНОВКИ	43
Розділ 4. Сильні сторони та проблеми у взаємодії, які бачать ОВА та РВА	44
4.1. БАЧЕННЯ ОБЛАСНИХ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ	45
Проблеми у взаємодії	45
Кращі практики у взаємодії	46
ОВА про проблеми, виділені громадами :	47
4.2. БАЧЕННЯ РАЙОННИХ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ	49
Проблеми у взаємодії	49
Кращі практики у взаємодії	50
ВА про проблеми, виділені громадами :	50
4.3. ВИСНОВКИ	51
5 цитат про 5 проблем від Донорських організацій	52
ВИСНОВКИ	54
РЕКОМЕНДАЦІЇ	54
ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА	56

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](#)).

ОСНОВНІ ВИСНОВКИ

Російська агресія та викликане нею запровадження воєнного стану помітно **змінити динаміку взаємодії між центральною владою та місцевим самоврядуванням**.

Наша гіпотеза полягала в тому, що з впровадженням військових адміністрацій на рівні громад центральній владі простіше реалізовувати свої політики та проєкти за вертикаллю “Кабінет Міністрів України — обласна військова адміністрація — районна військова адміністрація — міська військова адміністрація”, без прийняття рішень на рівні органів місцевого самоврядування.

В умовах надзвичайних ситуацій таких як, війна, централізація рішень задля ефективності **може бути природною реакцією системи**. Але вона не враховує перевагу місцевого самоврядування - здатність швидко мобілізувати місцеві ресурси для вирішення місцевих потреб. Тому забезпечення балансу між обґрунтованим централізованим військовим контролем та необхідністю місцевого самоврядування є ключовим питанням (Keudel&Huss, [2023](#)). Спроможність побудови ефективної та прозорої взаємодії сприяє ефективному розподілу ролей, прийняттю рішень та зниженню градусу конфліктності.

Результатом дослідження є **три аналітичних продукти**:

- Оцінка законодавства воєнного стану на місцевому рівні та **практики створення військових адміністрацій**.
- Виділення **груп громад**, які мають ефективну/неефективну взаємодію з державною владою на місцевому рівні
- Виокремлення **проблем та сильних сторін взаємодії**, з боку громад(ОМС та ВА) та з боку регіональних акторів державної влади (ОВА та РВА).

При оцінці законодавства воєнного стану на місцевому рівні та практики створення військових адміністрацій. Ми побачили ризики:

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

ОМС існують паралельно з МВА та часто **дублюють повноваження один одного**. Немає чіткого законодавчого розмежування в повноваженнях ОМС та МВА, як наслідок, відбувається одночасне нерозмежоване функціонування двох інституцій.

Практика створення МВА не є єдиною. У дослідженні ми не побачили впливу партійної афіліації на процес (не)створення МВА. Проте **залишається можливість впливу неформальних зв'язків між ОВА та самоврядуванням** на процес **встановлення МВА** в громаді, адже у законі немає чітко визначених та прописаних індикаторів оцінки спроможності виконання ОМС своїх функцій.

При оцінці **типів громад, які мають ефективну/неефективну** взаємодію з державною владою на місцевому рівні ми побачили такі основні особливості:

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

По **4 з 5 аспектів¹ взаємодії виділеним нами в методології окуповані** громади мають потребу у перегляді стратегії взаємодії з ними. У свою чергу **прифронтові та прикордонні громади**, мають необхідність у зміні форматів співпраці **по 3 з 5** характеристик взаємодії.

Серед вагомих факторів, що впливають на **характер взаємодії та розподілу ресурсів**, є **близькість до лінії фронту/кордону і рівень урбанізації**. У роботі ми зазначили, що рівень допомоги громадам, що перебувають у 30-кілометровій зоні, відрізняється залежно від області. Найчастіше такі громади мають гіршу взаємодію. **Міські громади**, порівняно з сільськими, **демонструють більшу самодостатність**, кращу економічну спроможність і тенденцію до **встановлення широкої мережі партнерств**.

Рівень формалізованості взаємодії також варіюється залежно від контексту громад: **громади, які займаються активною відбудовою**, здебільшого **взаємодіють** з регіональною владою **менш формалізовано** в порівнянні з громадами, які перебувають **під окупацією та скаржаться на надмірну формалізацію** спілкування і неможливість налагодити належну співпрацю.

Серед факторів, що впливають на незадоволеність взаємодією, основними є надмірне бюрократичне навантаження і в певних випадках формалізація спілкування, **дублювання функцій і обов'язків районних і обласних адміністрацій**, та тип громади.

З інтерв'ю з представниками ОВА та РВА ми побачили такі проблеми та сильні сторони взаємодії з місцевим самоврядуванням:

Основними причинами незадоволеності співпрацю з МВА з *боку ОВА* відзначали **вимушену співпрацю з недовідченими місцевими керівниками і низьку їх обізнаність в локальному контексті.**

Також представники РВА та ОВА зазначили негативом **ексклюзивність процесу ухвалення рішень з розподілу коштів, незалучення зовнішніх сторін для консультацій і надмірний тягар від спілкування**, який можна полегшити ширшим залученням району як медіатора.

Серед негативних практик з *боку РВА* виокремили **вимушений патерналізм і пасивність громад у питанні відбудови і фінскальну децентралізацію**, що усуває можливість впливу району на алокацію і витрати коштів.

Регіональні актори, позитивно **оцінюють проактивність ОМС** у опрацюванні власних потреб і ініціативність у взаємодії як з державною владою, так і з донорами. Тобто виникає частково **парадоксальна ситуація**, коли одночасно ОВА та РВА хотіли **б мати більше інструментів впливу**, але при цьому, **щоб місцеве самоврядування було більш самодостатнім і самостійним.**

РВА схвально відгукувались про взаємодію з громадами, які включали район до процесу ухвалення важливих рішень, а не маргіналізували його, та мали активне громадянське суспільство, що було спроможним виносити обговорення проблем в публічний простір і оперативно мобілізуватися для реагування на сумнівні рішення влади.

¹ Система розподілу ресурсів, Ступінь формалізації взаємодії, Характер організації взаємодії, Рівень участі у прийнятті рішень, Задоволеність співпрацю.



РОЗДІЛ 1.

ВСТУП

1.1. КОНТЕКСТ РИЗИКУ ЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

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](#)). Ключовим результатом реформи було створення передумов для демократизації врядування в Україні. По-перше, замість місцевих державних адміністрацій, підзвітних Президенту і Кабміну, управління ресурсами громади фактично перейшло до підзвітних його мешканцям органів місцевого самоврядування (ОМС). Показово, з часів запровадження реформи, довіра до місцевої влади зросла (Helge Arends, Tymofii Brik, [2023](#)). По-друге, логіка взаємодії ОМС та місцевих державних адміністрацій почала змінюватися із підпорядкування до співпраці у якості рівноцінних партнерів, що є важливим кроком до імплементації Європейської Хартії місцевого самоврядування.

Втім, російська агресія та викликане нею запровадження воєнного стану помітно **змінити динаміку взаємодії між центральною владою та місцевим самоврядуванням**. Зокрема, відбулося розширення повноважень військових (колишніх державних) адміністрацій (Верховна Рада, [2015](#)). Одночасно експерти зауважили зростання напруженості у відносинах між урядом і місцевим самоврядуванням (Umland, Burkovskiy, [2023](#)) та недостатнє залучення місцевого самоврядування до обговорення таких важливих питань як прийняття законопроєкту №5655 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування сфери містобудівної діяльності» (Верховна Рада, [2021](#); АМУ, [2022](#)) та перерозподіл "військового" ПДФО з місцевих бюджетів до державного (АМУ, [2023](#)).

В умовах надзвичайних ситуацій таких як, війна, централізація рішень задля ефективності **може бути природною реакцією системи**. Але вона не враховує перевагу місцевого самоврядування - здатність швидко мобілізувати місцеві ресурси для вирішення місцевих потреб. Тому забезпечення балансу між обґрунтованим централізованим військовим контролем та необхідністю місцевого самоврядування є ключовим питанням (Keudel&Huss, [2023](#)). Спроможність побудови ефективного та прозорого діалогу сприяє ефективному розподілу ролей, прийняттю рішень та зниженню градусу конфліктності.

Та 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. Децентралізація, перший етап якої закінчився тільки в 2020 році, з ухваленням нового адміністративного поділу та нових економічних можливостей громад, зараз може виявитись дуже чутливою до спроби “впертих інституцій” скористатись воєнним станом.

Весь спектр викликів не є унікальним для України, а скоріше вкорінений у централізованій та ієрархічній структурі управління, сформованій комуністичною спадщиною. Як показує приклад **Польщі, посткомуністичні лідери успадкували високоцентралізовані, надмірно забюрократизовані та обтяжливі державні структури** (Regulska, 1997). У попередній системі як політичні, так і економічні рішення приймалися виключно у вищих ешелонах партійно-державного апарату через парадоксальний процес "демократичного централізму", тоді як нижчі рівні партійно-державного апарату лише виконували ці рішення.

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).

Отже, ми бачимо реальні ризики централізації влади як з наукової літератури у концепції **"впертих інституцій" (stubborn institutions)**, так і з можливої логіки держави збільшувати централізацію заради ефективності. Тому в цьому розділі ми вирішили подивитись на законодавчі зміни та практики, які впливають на децентралізовані громади з моменту впровадження воєнного стану, та зрозуміти чи формують вони ті ризики, які згадані були раніше.

1.2. МЕТА ТА АНАЛІТИЧНА РАМКА ДЛЯ ДОСЛІДЖЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ

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

Саме взаємодія є важливим компонентом демократичного врядування, що сприяє підвищенню стабільності та ефективності демократичних систем (Olson, 1969; Bergholz, 2018).

Наявність та якість взаємодії між інституціями в суспільстві є вирішальним аспектом соціальної згуртованості (Marc et al, 2013) та можливості працювати з наявними викликами в суспільстві. Наразі серед найбільших викликів громад в Україні є **забезпеченням безпеки та відновлення**. Ці завдання не можуть вирішити самостійно жоден з державних та недержавних гравців самостійно, тому для дослідження була обрана взаємодія між органами місцевого самоврядування та державної влади на рівні громад, району та області.

Важливим аспектом дослідження також є спроба оцінити взаємодію у рамці централізації влади. В цьому звіті представлено **результати дослідження взаємодії** між ключовими суб'єктами територіальної організації влади в Україні, **місцевим самоврядуванням (ОМС) та МВА, які їх замінюють та місцевими державними адміністраціями (ОВА та РВА)**. Ми дослідили як формальну, так і неформальну сторону взаємодії цих владних суб'єктів за декількома характеристиками.

Характеристики, за якими оцінювали взаємодію

У Звіті Європейського комітету з питань місцевої та регіональної демократії (CDLR) про відносини між місцевими та центральними органами влади виокремлено чотири аспекти їх взаємодії (Council of Europe, 2007). Це **співпраця, взаємне інформування та консультації, моніторинг та фінансова достатність**. У нашому аналізі ми зосереджуємося на перших двох аспектах, а саме **на співпраці та взаємному обміні інформацією і досвідом**.

Ми пропонуємо аналізувати взаємодію між акторами за характеристиками, які розкриті в таблиці ¹².

Таблиця 1. Виміри взаємодії між органами влади та місцевого самоврядування.

ВИМІР	СКЛАДОВІ/ОЗНАКИ	ВАЖЛИВІСТЬ
Розподіл Ресурсів	Патерни розподілу	Розподіл ресурсів один з головних патернів який описує взаємодію громади та регіонального рівня.
Характер/ організація взаємодії	<ul style="list-style-type: none"> • Системна взаємодія: регулярні інтеракції, які послідовно вирішують комплексні проблеми; • Спорадична взаємодія: нерегулярні інтеракції, які зосереджуються на вирішенні конкретного питання. 	Системна співпраця розгортається регулярно , втілюючи послідовний підхід до вирішення складних проблем. Вона часто охоплює довгострокове планування, розробку стратегії та впровадження комплексних рішень. На противагу цьому, спорадична взаємодія трапляється нечасто і переважно виникає у відповідь на конкретні проблеми або нагальні питання, бо їм бракує структурованого, постійного характеру, притаманного системній взаємодії.
Ступінь формалізованості	<ul style="list-style-type: none"> • Формалізована взаємодія: визначається і відбувається в рамках заздалегідь визначених структур і процедур • Неформальна взаємодія: відбувається поза процедурами, визначеними формальними правилами і нормами 	Слугує основним індикатором спроможності суб'єктів бути ефективними. У нашому дослідженні ми з'ясуємо, якою мірою встановлені протоколи, чітка ієрархія та систематичні канали комунікації сприяють їхній спільній ефективності в орієнтуванні в складному соціально-політичному ландшафті. Наявність неформальної та формальної взаємодії одночасно ми

² Наш аналітичний підхід також спирається на наступні документи: the resolution of the 3rd session of the Congress of Local and Regional Authorities "Guidelines on the Consultation of Local Authorities by Higher Levels of Government" (Council of Europe, 2018), the Recommendation of the Council on Open Government (OECD, 2017) and "Measuring Regional Authority: A Postfunctionalist Theory of Governance, Volume I" (Hooghe et al., 2016).

ВИМІР	СКЛАДОВІ/ОЗНАКИ		ВАЖЛИВІСТЬ
			розглядаємо як найбільш позитивний варіант.
Рівень участі органів місцевого самоврядування у прийнятті рішень	Інформування	Орган місцевого самоврядування отримує інформацію про проблему від іншої сторони взаємодії.	Інформація, консультації, пропозиції, системний обмін, зворотній зв'язок та виконання – це різні рівні, які класифікують залучення зацікавлених сторін до політичного циклу . Ці форми взаємодії можна охарактеризувати за ступенем притаманної взаємодії формалізованості. Обмін інформацією та консультації забезпечують взаємне розуміння відповідних можливостей, що є життєво важливим для розробки добре обґрунтованої політики. Пропозиції та систематичний обміни демонструють ступінь активності місцевого самоврядування у процесі комунікації, долучаючись до спільного вирішення проблем. Загалом це забезпечує структуру для оцінки якості взаємодії та співпраці між місцевими та центральними органами влади.
	Консультування	Інша сторона активно звертала увагу місцевої влади на необхідність проведення консультацій з цього питання.	
	Пропозиції	Інша сторона збрала пропозиції щодо вирішення проблеми від місцевої влади.	
	Систематичний обмін	Місцева влада та інша сторона регулярно обмінюються думками щодо проблеми та її вирішення.	
	Зворотній зв'язок	Зворотній зв'язок від місцевої влади впливає на те, як інша сторона вирішила проблему.	
	Виконання та координація	Місцева влада брала участь у впровадженні рішення як виконавець або координатор.	
Сприйняття взаємодії	Думка учасників про корисність взаємодії та їх задоволеність нею.		рівень задоволеності створює сприятливе середовище для відкритої комунікації, розбудови довіри та успішної реалізації спільних ініціатив, тим самим підвищуючи загальну ефективність управлінських структур.

Ми визнаємо обмеження, пов'язані з тим, що наше дослідження зосередилося на двох обраних аспектах взаємодії зацікавлених сторін, а саме на співпраці та взаємному обміні інформацією і консультаціях. Однак ці аспекти були визнані основними на основі обох допоміжних джерел (e.g. Council of Europe, 2007, 2018) та глибинних інтерв'ю. Та все ж, такий аналітичний підхід дозволяє нам чітко розмежувати різні форми та панівні тенденції взаємодії акторів.

Також ми пропонуємо подивитись **на взаємодію ще й з боку акторів державної влади на місцевому рівні (ОВА та РВА)**. Тому з інтерв'ю з ними ми виокремили основні проблеми, які вони згадують зі свого боку та фактори які на їх думку покращують взаємодію.

1.3. ФАКТОРИ, ЩО ВПЛИВАЮТЬ НА ВЗАЄМОДІЮ

У нашому аналізі ми перевірили критерії, що характеризують громаду та її досвід в умовах повномасштабного вторгнення, щоб простежити закономірності відповідних взаємодій.

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.

Для аналізу ми поділили всі 30 громад за такими характеристиками:

Ми операціоналізували так ці критерії щодо громад:

1. **Регіон/область**, в якій розташована громада. Хоча всі регіони мають однакові функції, обласні військові адміністрації мають гнучкість у тому, як вони виконують ці функції та організовують свою роботу. Наприклад, під час процесу об'єднання громад у 2014—2020 роках представники деяких обласних адміністрацій блокували процес формування громад (Lukeria, [2018](#)). Крім того, існують відмінності у тривалості окупації частин різних областей. Окуповані частини Чернігівської, Київської, Житомирської та Сумської областей були звільнені у квітні 2022 року (перша хвиля деокупації), тоді як Миколаївська, Херсонська, Харківська області звільнилися від окупації у вересні 2022 року (друга хвиля деокупації). Громади в Запорізькій області досі перебувають під окупацією.
2. **Фактор безпеки**. Хоча громади можуть бути розташовані в одному регіоні, близькість до кордону з Росією та Білоруссю та/або лінії фронту обмежує їхні пріоритети безпекою, евакуацією людей та наданням основних послуг. Деякі донори також не дозволяють цим територіям подавати заявки на фінансування відновлення: Європейський інвестиційний банк визначив червону та помаранчеву³ зони як такі, що забороняють реалізацію проєктів (Ministry of Reconstruction of Ukraine, [2023](#)).
3. **Фактор урбанізації та периферії**. Rabinovych, et al. (2023) виявили взаємозв'язок між типом громади (міська чи сільська та її розташуванням) та її інституційною стійкістю. Вважається, що цей взаємозв'язок може варіюватися через відмінності у практиках та моделях управління в різних типах громад. Ці практики можуть впливати на динаміку співпраці між громадами та регіональними військовими адміністраціями, що є важливим аспектом у контексті цього дослідження.
4. **Належність до партії більшості**. Ми припускаємо, що відмінності в моделях співпраці адміністрацій з громадами можуть бути зумовлені відмінностями в партійній приналежності голів громад. Гіпотеза полягає в тому, що голови громад, пов'язані з партією "Слуга народу", ймовірно, матимуть сильніший вплив на

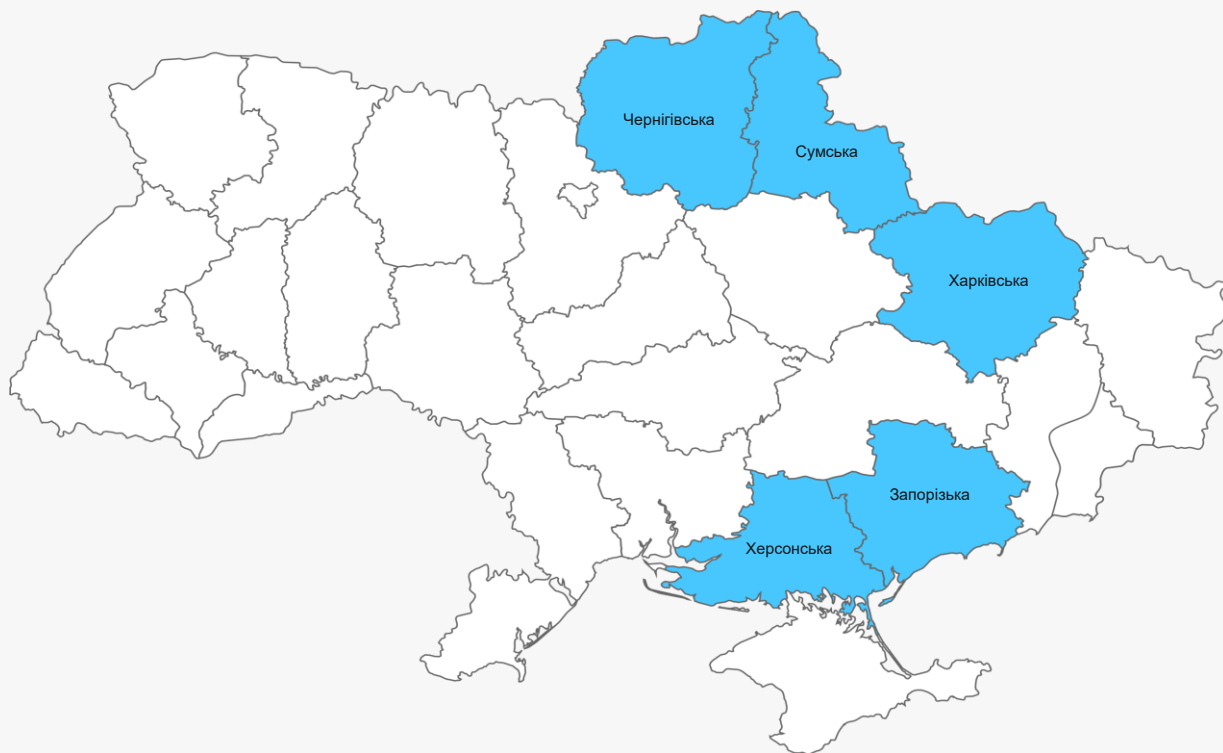
³ Менше 100 км до активних бойових дій і 20—70 км до кордону з Білоруссю та Росією.

взаємодію з представниками ОВА, оскільки ця партія сформувала Уряд та має зв'язок з Президентом, який затверджує голів ОВА та РВА. Ця гіпотеза спирається на Coman (2018), а також Diaz-Cayeros et al. (2003) та Luna and Mardones (2009) які показують, що виконавча влада схильна підтримувати міста з мерами, пов'язаними з партією більшості в парламенті.

1.4. ДАНІ ТА ВИБІРКА ДОСЛІДЖЕННЯ

Наше дослідження включає загалом **43 інтерв'ю**, проведені з представниками громад, які проживають у регіонах, де громади або 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. У кожній з цих областей було по одному інтерв'ю з представником обласної та районних військових адміністрацій, шістьма представниками органів місцевого самоврядування або аналогічних їм місцевих військових адміністрацій. Також додатково було проведено **2 інтерв'ю** з очільниками регіональних напрямків найбільших донорських організацій в Україні, що працюють в досліджуваних громадах та **4 інтерв'ю** з представниками регіональних офісів міжнародного співробітництва в досліджуваних областях.

Мапа 1. Области в яких проводились глибинні інтерв'ю дослідження



Наша стратегія вибірки мала на меті включити громади, що представляють два сценарії розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та військовими адміністраціями: громади, в яких відбувся перехід від місцевого самоврядування до місцевої військової адміністрації, а також ті, в яких органи місцевого самоврядування

продовжують виконувати свої адміністративні функції. Так ми маємо **16 громад з МВА** та **14 громад з ОМС**. З 30 громад нашої вибірки - **10 все ще повністю або частково тимчасово окуповані**, тоді як інші були звільнені. У вибірці **15 міських громад** та **15 сільських та селищних**. Також **8 громад з вибірки знаходять у 30-км зоні до бойових дій**.

Також, громади обирались щоб очільниками громад обраними у 2020 році на місцевих виборах були як представники партії більшості у парламенті (6 громад), так і місцеві й національні партії.

Таблиця 3. Громади в який продились глибинні інтерв'ю дослідження⁴

Область	Кількість громад у вибірці	Всього громад в області	Кількість громад з МВА у вибірці	Кількість МВА в області	Кількість окупованих громад у вибірці	Громад у 30-км зоні до бойових дій у вибірці
Харківська	6	56	6	27	0	1
Чернігівська	6	57	0	1	0	2
Херсонська	6	49	6	49	2	4
Сумська	6	51	0	1	0	3
Запорізька	6	67	3	37	6	0

Інтерв'ю проводилися протягом серпня — листопада 2023 року українською дослідницькою агенцією "FAMA Custom Research Agency". Процес рекрутингу передбачав надсилання офіційних запитів до керівників інституцій, на які відгукнулося менше ніж 10% з них. Зважаючи на такий низький відсоток відповідей, були використані альтернативні канали, такі як приймальні та офіційні соціальні мережі, але вони виявилися неефективними. Тому прямий контакт був встановлений за допомогою особистих засобів, включаючи електронну пошту, особисті телефони та особисті профілі в соціальних мережах, що дозволило отримати 80% відповідей. **Наші дослідники зобов'язалися захищати відповіді учасників, гарантуючи, що будь-які потенційно ідентифікуючі або шкідливі дані для аналітичних цілей будуть поширюватися лише за умови чіткої згоди учасника та дозволу на публікацію.** Тому ми не можемо публічно відкривати результати по кожній громаді, і даємо характеристику тільки за типом.

Щоб зменшити ризики та забезпечити безпеку наших інтерв'юерів, усі взаємодії відбувалися через онлайн-платформи.

Також для роботи з оцінкою кількості та географії створення військових адміністрацій ми будемо використовувати дані з [Репозиторію Центру соціологічних досліджень, децентралізації та регіонального розвитку](#) та дані, [надані нам ГО "Рух ЧЕСНО"](#).

⁴ Дані станом на початок дослідження. Можуть бути зміни в кількості звільнених/окупованих громад та розподіл МВА/ОМС

1.5. СТРУКТУРА ТА ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ

Наш документ складається з 6 розділів:

- перший розділ це - це короткий опис **мети дослідження, аналітичної рамки та методології**;
- в другому ми даємо **опис законодавчим змінам воєнного стану на місцевому рівні** та аналізуємо **практику створення військових адміністрацій**;
- в третьому розділі ми з боку громад показуємо **основні патерни взаємодії** з регіональними акторами державної влади (ОВА та РВА) та показуємо які характеристики громад, можуть потенційно впливати на формат взаємодії;
- в **четвертому розділі** ми показуємо, сильні сторони та проблеми у взаємодії, які бачать ОВА та РВА;
- у розділі **“5 цитат про 5 проблем від донорських організацій”** ми фіксуємо основні проблеми функціонування громад, які впливають на взаємодію з іншими акторами;
- у **висновках та рекомендаціях зафіксовані основні відповіді** на питання зазначені в аналітичній рамці: оцінка законодавства воєнного стану на місцевому рівні та практики створення військових адміністрацій, оцінка груп громад, які мають кращу/гіршу взаємодію з державною владою на місцевому рівні та виокремленні основні проблеми та сильні сторони взаємодії, з боку громад (ОМС та ВА) та і з боку регіональних акторів державної влади (ОВА та РВА).



РОЗДІЛ 2.

**РИЗИКИ
РЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ
ВЛАДИ ПІД ЧАС
ВОЄННОГО СТАНУ**

В цьому розділі розглянемо:



Якою є **законодавча рамка** функціонування обласного, районного рівня та громад під час воєнного стану



Як воєнний стан **вплинув на децентралізоване місцеве самоврядування**



Де і коли створювались **військові адміністрації в Україні** після початку повномасштабного вторгнення та які патерни їх створення

2.1. ВОЄННИЙ СТАН 2022 ТА ЗМІНИ ДЛЯ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ

Загальні положення

24 лютого 2022 року у зв'язку із російською агресією [указом Президента України](#) було запроваджено режим воєнного стану. В таких умовах органам **державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування надаються всі повноваження, необхідні для відвернення загрози**. Відповідно обмежується свобода пересування, плюралізм інформації, посилюється контроль за особами тощо. Також у період воєнного стану не можна вносити зміни до Конституції, проводити вибори, всеукраїнські та місцеві референдуми, а також проводити страйки, масові зібрання та акції.

Для забезпечення ефективного виконання наданих повноважень та відсічі ворогу створюються *тимчасові державні органи* — *військові адміністрації*. Вони утворюються на обласному та районному рівні у всіх областях та районах України [“на основі”](#) цивільної вертикалі державної влади на місцевому рівні (ОДА та РДА). Також варто зазначити, що голови довоєнних адміністрацій за Указом Президента набувають статусу начальників військових адміністрацій. **Міські** (селищні, сільські) військові адміністрації, згідно з чинним законодавством, формуються замість органів місцевого самоврядування **“з нуля”** із військовослужбовців осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів, служб цивільного захисту, які уклали трудовий договір з обласними військовими адміністраціями або з Генеральним штабом Збройних Сил України. **Тобто на відміну від районних та обласних адміністрацій діючі голови територіальних громад автоматично не ставали очільниками міських військових адміністрацій, проте могли бути призначеними після відповідних перевірок (Закон “Про правовий режим воєнного стану”, Верховна Рада, [2015](#)).**

Різницю та коло відповідальності обласних військових адміністрацій визначає закон «[Про правовий режим воєнного стану](#)». Військовому командуванню, разом з ОВА та РВА, дозволено **тимчасово обмежувати конституційні права та свободи людини і громадянина, а також — юридичних осіб**. Серед таких дозволів є:

- охорона об'єктів державного значення та особливий режим їх роботи;
- використання підприємств й організацій для потреб оборони, зміна режиму роботи, та умов праці;
- примусове відчуження та вилучення майна для потреб держави;
- запровадження комендантської години та встановлення спецрежиму світломаскування;
- встановлення особливого режиму в'їзду та виїзду;
- обмеження свободи пересування та руху транспортних засобів;
- перевірка документів, огляд речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян;
- заборона проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів;
- встановлення порядку використання фонду захисних споруд цивільного захисту;

Таблиця 2. Зміни до бюджетні повноваження під час режим воєнного стану⁵

Місцевий рівень	Було	Стало
«Затвердження районних, обласних бюджетів та зміни до них»	Районні та обласні ради	Районні та обласні військові адміністрації
«Рішення про бюджет територіальної громади та внесення змін до нього»	Міська/селищна/сільська рада	Міська військова адміністрація (якщо утворена)
«Рішення щодо передачі коштів з відповідного місцевого бюджету на потреби Збройних Сил України та/або для забезпечення заходів правового режиму воєнного стану»	Міська/селищна/сільська рада	Міський голова / голова МВА

⁵ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-2022-%D0%BF#Text>

Таблиця 3. Військові адміністрації

	Місцевий рівень	Район	Область
Територія	На території відповідної громади	На території району	На території області
Ким утворюється	Рішенням Президента України за пропозицією обласних державних адміністрацій чи військового керівництва		
Умови для утворення	У разі невиконання сільськими, селищними, міськими радами та/або їх виконавчими органами та/або сільськими, селищними, міськими головами функцій, покладених на них Конституцією та законами України "В інших випадках, передбачених цим Законом" (Там само, ст. 4(3))	У разі непроведення сесії районної або обласної ради, якщо їх повноваження припинені відповідно до закону, або для здійснення керівництва у сфері оборони, громадської безпеки та порядку [широке формулювання, що залишає на розсуд Президента України питання про надання державним адміністраціям статусу військових].	
Склад	Сформовані з військовослужбовців, працівників правоохоронних органів та служби цивільного захисту	У разі прийняття рішення про утворення районних та обласних військових адміністрацій їх статус набуває відповідно статусу районних та обласних державних адміністрацій, а голови районних та обласних державних адміністрацій набувають статусу голів відповідних військових адміністрацій.	
Призначення голови адміністрації	Голова адміністрації призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України за поданням Генерального штабу або обласної ради Головою військової адміністрації може бути призначений голова відповідного органу місцевого самоврядування	Голови районних та обласних адміністрацій призначаються Президентом України.	
Підзвітність	Районній адміністрації	Генеральному штабу Збройних Сил України та обласній державній адміністрації (з питань, пов'язаних з обороною) Кабінету Міністрів України (з інших питань)	Генеральному штабу (з питань оборони) Кабінету Міністрів України (з інших питань)

Варто зазначити, що до повномасштабного вторгнення в Україні вже існували військово-цивільні адміністрації (ВЦА), які можна назвати прототипом військових адміністрацій. Вони керуються законом "Про військово-цивільні адміністрації" та за законом можуть бути створені лише у Донецькій та Луганській областях. Фактично цим інститутом **замінили місцеве самоврядування на підконтрольних територіях** (Рух ЧЕСНО, [2023](#)) як відповідь на тодішні виклики, щоб не запроваджувати воєнний стан, аби не зупинити реформи, і водночас забезпечити обороноздатність на сході (ЦППР, [2023](#)).

Місцеві військові адміністрації

Закон “Про правовий режим воєнного стану” зазначає, що *військові адміністрації населених пунктів утворюються в межах територій територіальних громад, у яких сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи, та/або сільські, селищні, міські голови не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження* (Верховна Рада, [2015](#)).

Як вже зазначалось вище, закон “Про правовий режим воєнного стану” **не скасовує органи місцевого самоврядування**. Коли вводиться міська військова адміністрація, то начальник ОВА затверджує її структуру і штатний розклад. Реєструють окрему юридичну особу, реєструють її в казначействі, як орган, який керує бюджетом. Військова адміністрація здійснює свої повноваження протягом дії воєнного стану та ще 30 днів після його припинення.

Однак **утворення самої військової адміністрації не припиняє міську раду як юридичну особу**: не припиняє ані комунальні підприємства, ні комунальні заклади, ні комунальні установи на території міста.

Водночас у статті 10 Закону “Про правовий режим воєнного стану” є частина друга, яка вказує, що крім повноважень за законом, Верховна Рада України за поданням президента **може ухвалювати рішення про здійснення начальником військової адміністрації повноважень ради виконкому та міського голови**.

Спроби змінити ситуацію з затвердженням розширення повноважень МВА Постановами ВРУ, була пов’язана з **законопроектом №8056**, за яким частина цих повноважень **мала переходити до ВА автоматично**, що потенційно означало можливість у будь-який момент практично обрізати повноваження місцевої влади. Після очікуваної критики з боку експертного середовища та громадянського суспільства законопроект [збрали](#) на доопрацювання.

Фактично, може бути два формати роботи **військової адміністрації**:

Коли при введенні адміністрації міська рада та міський голова **зберігає частину повноважень виконкому**.

Начальник військової адміністрації **отримує повний перелік повноважень міської ради й виконкому**. Тобто у нього вся повнота влади на території міста.

Варіант передачі повного переліку повноважень **затверджує своєю Постановою Верховна Рада України**. За нашим аналізом станом на момент проведення дослідження було опубліковано **19 таких Постанов**, **кожна з яких розширює права декількох начальників МВА**. Остання, згідно інформації сайту ВРУ була видана [у серпні 2023](#). Більшість з цих документів мають типову структуру з головною тезою:

... крім повноважень, віднесених до їх компетенції [Законом України "Про правовий режим воєнного стану"](#), **здійснюють повноваження відповідних сільських, селищних та міських рад, їх виконавчих комітетів, відповідних сільських, селищних, міських голів; можуть затвердити тимчасову структуру виконавчих органів** відповідної сільської, селищної, міської ради.

З Постанови ВРУ "Про здійснення начальниками військових адміністрацій населених пунктів ... повноважень, передбачених частиною другою статті 10 Закону України "Про правовий режим воєнного стану"

В сценарії, коли начальник міської військової адміністрації отримує весь перелік повноважень, діяльність депутатів міської ради не припиняється, однак вони обмежуються в повноваженнях. Отже, **міська рада не збирається, сесії не проводяться, виконками не проводяться, все ухвалюється одноосібно начальником міської військової адміністрації.**

При цьому **військові адміністрації населених пунктів** можуть бути утворені **лише в тих населених пунктах, в яких сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження** (у тому числі внаслідок фактичного саморозпуску або самоусунення від виконання своїх повноважень, або їх фактичного невиконання, або припинення їх повноважень згідно із законом), , а також в інших випадках, передбачених цим Законом (абз. 1 ч. 3 ст. 4 Закону "Про правовий режим воєнного стану").

Зазначене формулювання [може розглядатися як дискусійне](#) з точки зору **юридичної визначеності**. По-перше, положення "інші випадки" **не відсилає до конкретних положень закону** із зазначенням інших підстав утворення ВА. По-друге, конструкція "не здійснюють... повноважень" **може створювати надто широку дискрецію**, оскільки перелік повноважень органів місцевого самоврядування, зокрема міських рад, дуже обширний (глава 1 розділу II Закону "Про місцеве самоврядування в Україні"), і частину з них вони здійснюють на власний розсуд (прийняття рішень про недовіру міському голові, об'єднання в асоціації, заснування засобів масової інформації тощо). По-третє, не зрозуміло, чи йдеться про неможливість здійснення повноважень загалом (тобто неможливість функціонування ради), чи невиконання якихось конкретних повноважень. По-четверте, не визначено суб'єкта, уповноваженого встановлювати юридичний факт нездійснення повноважень (далі вживатимемо також термін "**невиконання повноважень**" — прим. авт.). Зазвичай таким суб'єктом є суд як незалежний і безсторонній орган. (ОПОРА, [2023](#)).

«Ну тобто я для себе поки що не можу зробити висновок, яким чином призначаються військові адміністрації, зокрема, наприклад, з **43 повністю окупованих територіальних громад Запорізької області, військова адміністрація введена в 32**. За яким принципом це відбувається? Не зрозуміло. Відповідно, це накладає певний вплив на розуміння навколо всіх з цього приводу. До речі, у там є 5 територіальних громад, які є підконтрольними Україні, але в них введено військову адміністрацію, тобто є певний дисбаланс, і певне нерозуміння взагалі створення такого тимчасового державного органу як військова адміністрація населених пунктів»

З інтерв'ю з представниками донорських організацій, які працюють в Запорізькій області

Також в громадах, де збереглися ОМС, **збільшено повноваження голів громади**, які після [змін від 12 травня 2022 року до Закону України «Про правовий режим воєнного стану»](#) **мають можливість одноосібно приймати рішення** з питань, які в умовах мирного часу належать до компетенції колегіальних органів місцевого самоврядування. З обов'язковим інформуванням начальника відповідної обласної військової адміністрації протягом 24 годин, голова громади «виключно для здійснення заходів правового режиму воєнного стану може прийняти рішення» *про передачу коштів з відповідного місцевого бюджету на потреби Збройних Сил України, звільнення земельних ділянок комунальної власності від незаконно розміщених тимчасових споруд, створення установ з надання безоплатної первинної правової допомоги, призначення на посади і звільнення з посад керівників таких установ, [продажу алкоголю в громаді](#) та [визначених у змінах інших повноважень](#).*

В законодавстві немає чіткого законодавчого **розмежування в повноваженнях ОМС та МВА**, і, як наслідок, ОМС та МВА [можуть дублювати](#) повноваження один одного, коли **всі повноваження не передані начальнику МВА**. Розмежування існує лише на словах. У законі немає чітко визначених та прописаних індикаторів оцінки спроможності виконання ОМС своїх функцій.

Районні та обласні військові адміністрації

Також питання функціонування в умовах воєнного стану **виборних органів на регіональному рівні**, таких як — **районні та обласні ради** та їх взаємодії з районними та обласними адміністраціями було дуже дискусійним протягом перших місяців війни. Проте з прийняттям у травні 2022 року Закону України "Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування в умовах воєнного стану" питання співіснування районної та обласних рад було прояснене (Верховна Рада, [2022](#)). Зокрема, було зазначено, що якщо районна чи обласна рада продовжує працювати, створення відповідної військової адміністрації не повинно зупиняти її роботу, проте повноваження ради будуть обмежені, щоб

забезпечити виконання адміністрацією своїх повноважень відповідно до ст. 15(3) Закону України "Про місцеве самоврядування" (Верховна Рада, [2015](#)).

Функції районного рівня та області де-факто майже не змінилися з контролюючої, хоча й за законодавством додалися специфічні обов'язки, пов'язані з воєнним станом. Більшість ОВА навіть не змінили функції [на офіційних сайтах](#) з попередніх версій ОДА.

При цьому ми бачимо з глибинних інтерв'ю, що реальні повноваження ОВА збільшилися:

«...все, що стосується контролю за витрачанням коштів відбувається не самостійно, і відбувається **під контролем обласної військової адміністрації**. І це не тільки в нас в області, а всі гроші, які можна використовувати, вони використовуються під контролем. **У нас навіть створена комісія в ... області при обласній військовій адміністрації, яка контролює тендери, навіть на які заявляється місцеве самоврядування, навіть тендери, які пов'язані з відновленням доріг...**»

*З інтерв'ю з представниками донорських організацій,
які працюють з прифронтовими громадами*

Будучи тимчасовими, військові адміністрації населених пунктів, районні, обласні військові адміністрації здійснюють свої повноваження протягом дії воєнного стану та 30 днів після його припинення чи скасування (Верховна Рада, [2015](#)). Але і в цій частині є пункти, які потрібно законодавчо врегулювати ще до закінчення воєнного стану. Зараз відсутні норми щодо відновлення діяльності ОМС та процедури передачі їх повноважень назад після припинення воєнного стану.

2.2. ПРАКТИКА СТВОРЕННЯ МВА

2.2.1. Регіональні практики створення МВА

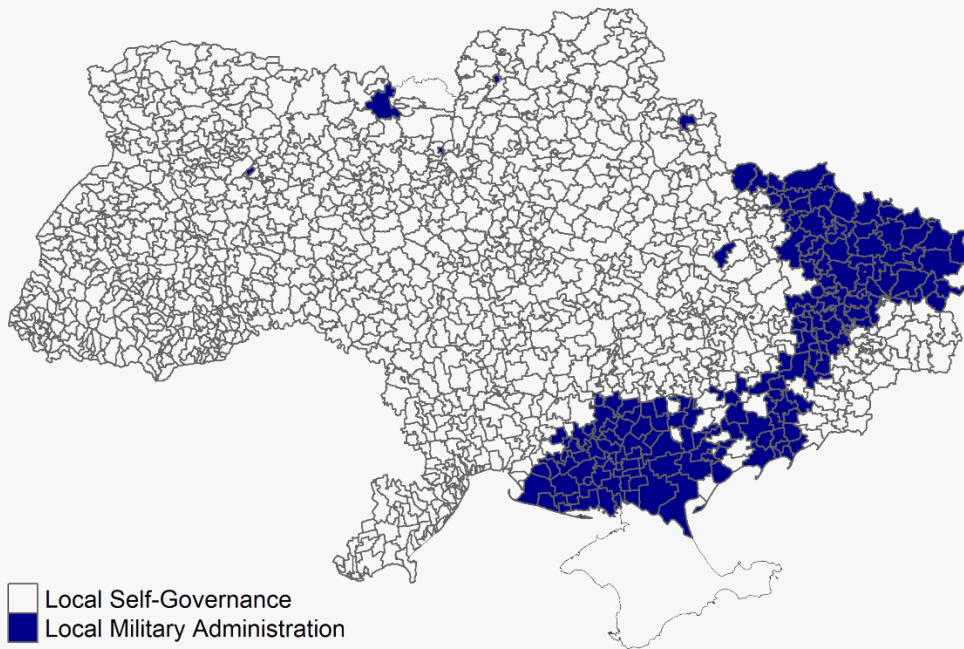
Найчастіше військові адміністрації населених пунктів створюють за сценарію, коли влада відновлюється на звільнених територіях або для забезпечення управління на тимчасово окупованих територіях чи територіях, де ведуться бойові дії. Наразі військові адміністрації діють таких громадах:

61 міській

59 селищній

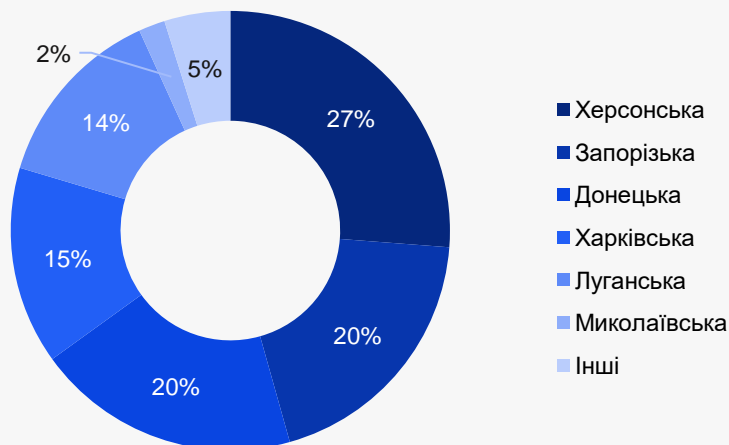
64 сільській

Мапа 2. 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.

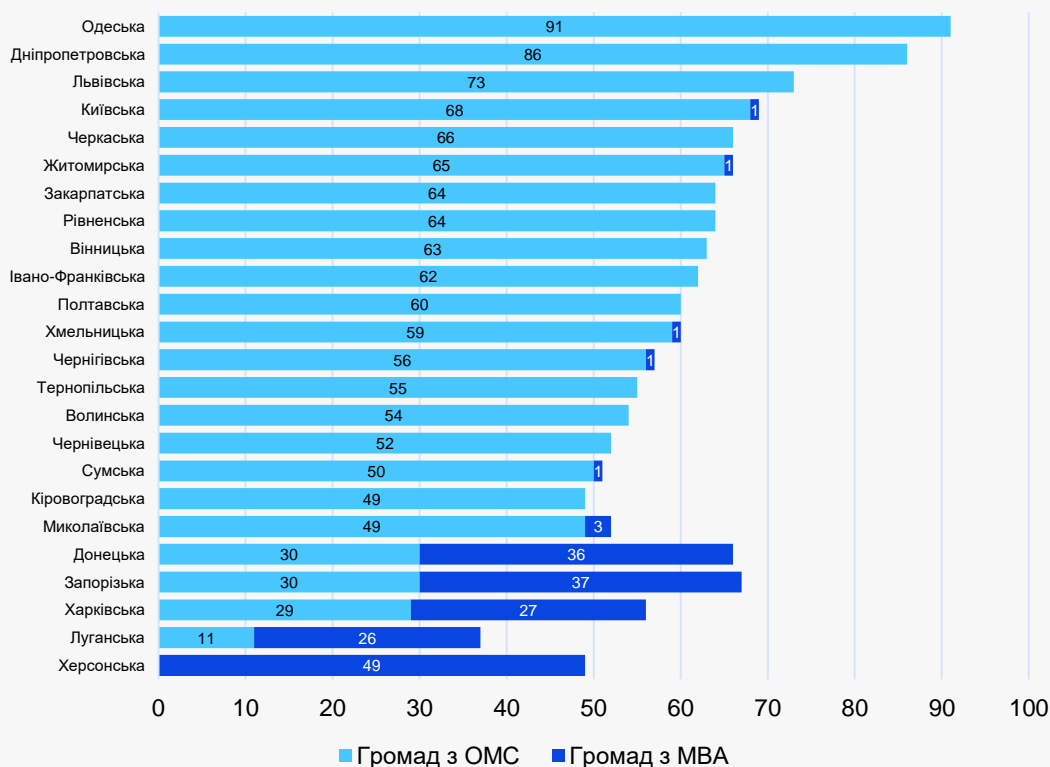
Графік 1. Регіональний розподіл всіх МВА за областями



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 однаковими**, 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. Кількість МВА серед громад в областях України



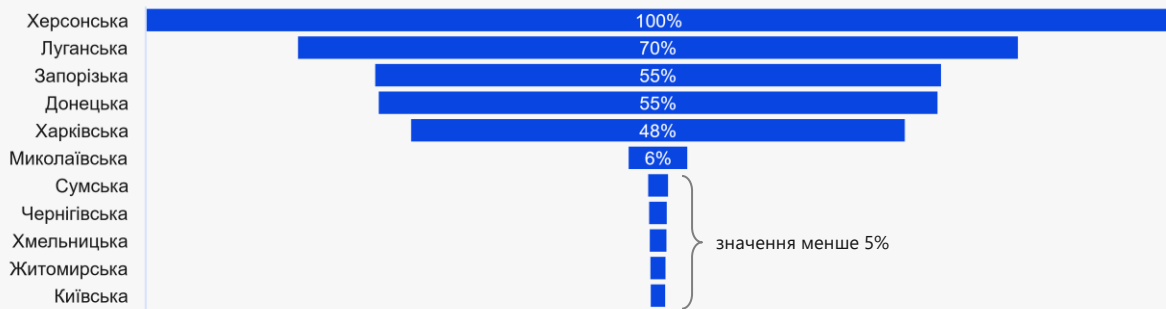
Як ми можемо спостерігати, лише в **Херсонській області абсолютно у всіх громадах створені МВА**. В Луганській області це значення є на рівні 70%, а в Запорізькій з Донецькою МВА створені у 55% громадах.

Логікою створення МВА у окупованих громадах, **що що не всі депутати виїжджають з окупації**. Через це виникли проблеми з вирішенням нагальних для громади питань.

“

У нашій сільській раді – 22 депутати. Виїхали на територію, підконтрольну Україні, лише 6. Для ухвалення рішень необхідно щонайменше 12 голосів. Тобто якщо сільський голова, виконком дієздатні, можуть ухвалювати рішення та діяти, то сесія сільради фактично не виконує свого завдання. Востаннє сесія скликала в середині лютого до створення МВА.

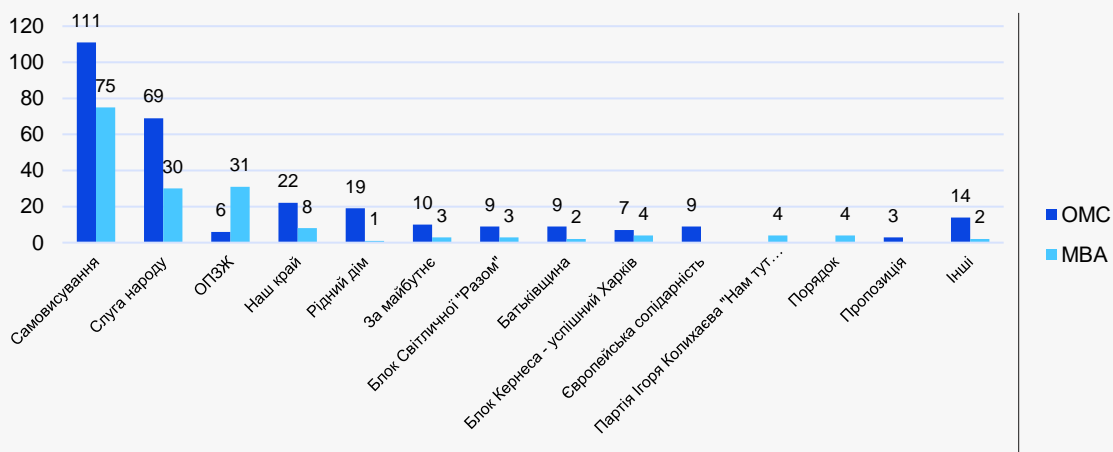
”

Графік 3. Відсоток МВА серед громад в області

Не тільки безпековою логікою можуть бути пояснені виглядають єдині на область місцеві військові адміністрації в Чернігівській (**Чернігівська громада**), Сумській (**Сумська громада**), Київській (**Гостомельська громада**), Хмельницькій (**Шепетівська громада**) та Житомирській (**Нетішинська громада**) областях.

2.2.2. Вплив політичної афіліації на створення МВА

Необґрунтоване безпековими 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 4 . Кількість МВА за політичною афіліацією голови у прифронтових регіонах⁶

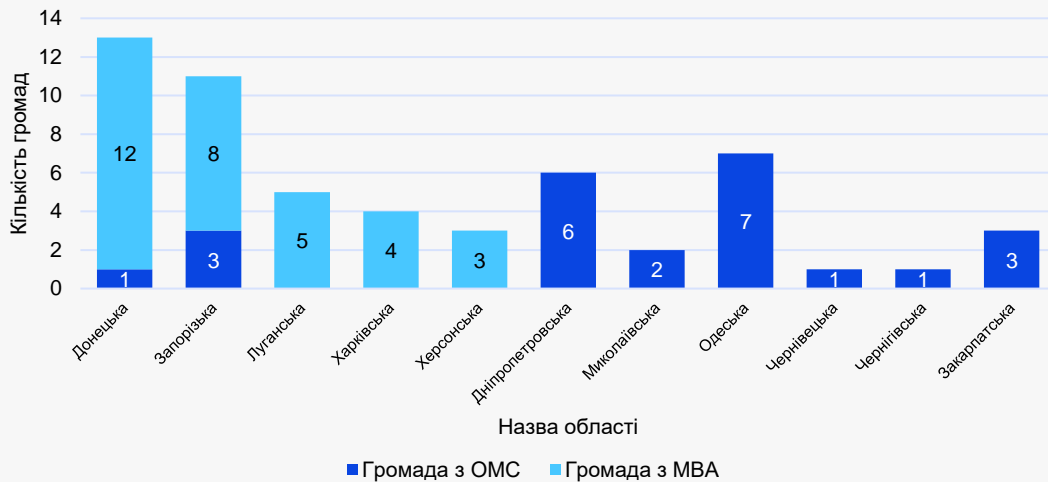
В загальному ми не бачимо чітких політичних викривлень в структурі громад, в яких створені МВА. Цікавими є **декілька спостережень**:

- **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. 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

⁶ Чернігівська, Київська, Сумська, Харківська, Запорізька, Херсонська, Миколаївська, Луганська та Донецька

та Херсонській областях, але більшість були замінені. Цікаво, що в областях в з активними бойовими діями (Чернігівська, Київська, Сумська, Харківська, Запорізька, Херсонська, Миколаївська, Луганська та Донецька), в **32 з 39** громадах, де головами були представники зазначених партій, було створено МВА.

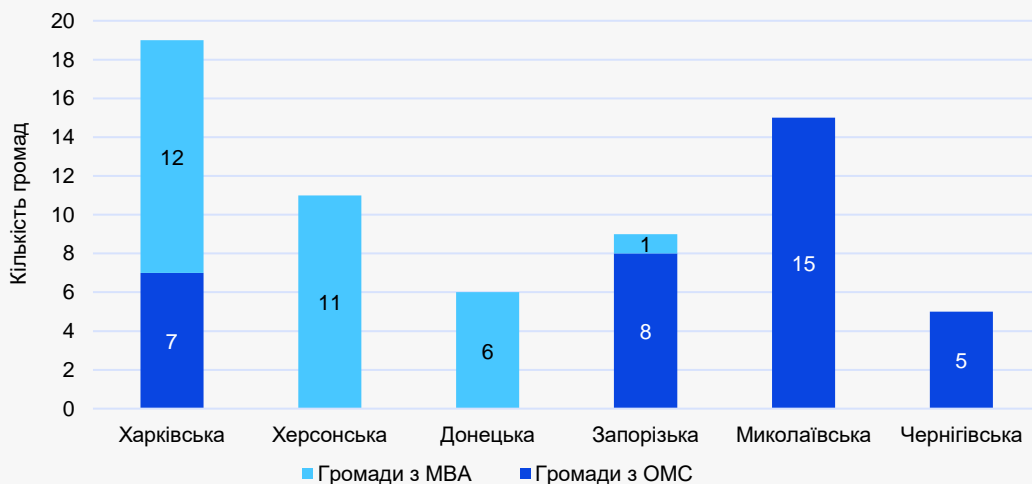
Графік 5. МВА та ОМС в громадах де були обрані голови від заборонених партій (ОПЗЖ та Опозиційний Блок) у 2020 році



Та 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. 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. Військові Адміністрації були встановлені у всіх громадах Донецької та Херсонської області, де були обрані мери від цієї партії.

Графік 6. МВА та ОМС в громадах де були обрані голови партії “Слуга Народу” у 2020 році



- У жодній з 9 громад в областях де були бойові дії, де головою був представник “Європейської солідарності”, не було встановлено МВА.

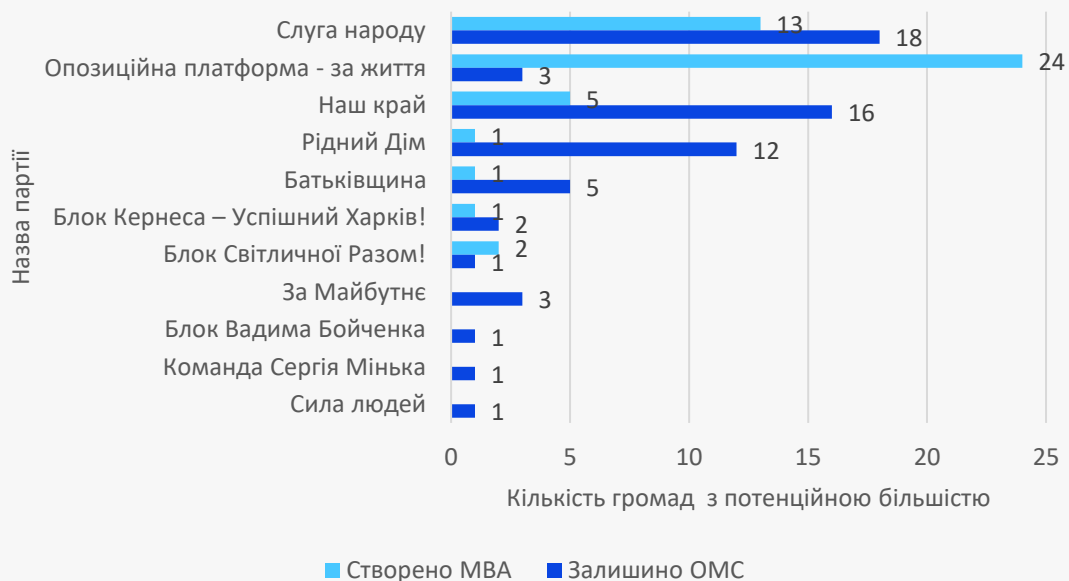
Крім партійної афіліації голови ми також перевірили які **партії в громадах у областях де створювались МВА** (Херсонська, Запорізька, Миколаївська, Луганська, Донецька, Харківська, Чернігівська, Сумська) мали вирішальний вплив на роботу обраних рад в громадах. Ми оцінили які партії мали **“потенційну більшість”, а саме 40% чи більше від обраних депутатів в громаді**. 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**.

Цікаво, що найбільше серед таких громад з представниками партії **“Слуга Народу”** потенційно мали більшість у 31 громаді з прифронтових областей, а представники **“ОПЗЖ”** - 27.

По практиці створення МВА ми бачимо:

- в громадах, де **“ОПЗЖ”** потенційно контролювали більшість в **раді**, найчастіше створювали МВА. **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 глибинних 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 прецедент для створення МВА в громаді**.
- в громадах, де **“Слуга Народу”**, мала потенційну більшість, **всеодно відбувався процес створення МВА**. Так у **42% громад**, у прифронтових областях, з більшістю **“Слуги Народу”** були створені МВА.

Графік 7. Практика створення відповідно партійної афіліації потенційної більшості в громаді



2.3. ВИСНОВКИ

- Впровадження воєнного стану в Україні: 1) створило новий рівень державної влади на місцях, а саме військові адміністрації на рівні громад. 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. В більшості випадків це громади, в яких була тривала окупація, а отже є багато безпекових викликів та/або близько розташовані до лінії бойових дій.
- Зараз **ОМС існують паралельно з МВА та фактично дублюють повноваження один одного**. При цьому немає чіткого законодавчого розмежування в повноваженнях ОМС та МВА, як наслідок, таке розмежування існує лише на словах.
- У **законі немає** чітко визначених та прописаних **індикаторів оцінки спроможності виконання ОМС своїх функцій, що залишає місце для зловживань цим**. Хоча наразі таких громад небагато, відсутність розмежування повноважень створює ризики на майбутнє, коли постане питання організації врядування на звільнених територіях.
- Впровадження воєнного стану **перетворило всі районні та обласні адміністрації на військові** (підпорядковуючи їх діяльність не тільки Президенту та Кабінету Міністрів України, а й Генеральному Штабу Збройних Сил України). На рівні законодавства суттєвих змін щодо функцій районних та обласних адміністрацій не відбулося.
- Закон “Про правовий режим воєнного стану” не скасовує органи місцевого самоврядування, проте **збільшує повноваження голів громади, мають можливість одноосібно приймати рішення деякі рішення**.
- Ми бачимо, що **практики створення МВА не є однаковими**, 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 залишають ОМС навіть у окупованих громадах. **Ми не бачимо чітких ознак впливу партійної афіліації на політику створення МВА** у прифронтових громадах, хоча бувають винятки, як в обласних центрах - Чернігові та Сумах. При цьому в деяких глибинних інтерв'ю з очільниками ОМС, згадуються ризики не тільки партійної, а неформальної особистої афіліації.

РОЗДІЛ 3.

**МІЖРІВНЕВА
ВЗАЄМОДІЯ З
ПЕРСПЕКТИВИ
ОМС ТА МВА**

В цьому розділі розглянемо:



На початку розділу ми наведемо **загальні тенденції змін у взаємодії на думку всіх всіх громад**.



У другій частині ми покажемо за кожним критерієм взаємодії **основні патерни та типи громад з проблемами у взаємодії за цими критеріями**.

3.1. ЗАГАЛЬНІ ТЕНДЕНЦІЇ

Централізація процесів для громад, де створені МВА

Запровадження місцевих військових адміністрацій помітно **змінило ландшафт прийняття рішень для органів місцевого самоврядування в більше сотні громад (де були впроваджені МВА замість ОМС)**, перетворивши їх з автономних суб'єктів на виконавців директив вищого рівня. Традиційно повноваження місцевого самоврядування були розподілені між різними суб'єктами, такими як міський голова, виконавчий комітет та місцева рада. Однак в умовах військових адміністрацій ці повноваження централізовані під керівництвом голови місцевої військової адміністрації.

Така 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.

[xvi]

”

Цей зсув являє собою централізацію влади, як пояснив представник місцевої влади:

“

Якщо говорити про військові адміністрації зараз, про всю цю реставрацію, то так, є централізація. Голова військової адміністрації безпосередньо підпорядковується області.

[xvii]

”

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**. Одним із ключових аспектів є **систематичне відстеження та аналіз гуманітарної допомоги, забезпечення справедливого розподілу та ефективного задоволення потреб громади**. Вони визнають необхідність того, щоб громади були самодостатніми, часто виступали з ініціативами самостійно, а не поклалися на обласні чи районні адміністрації.

Лідери громад також беруть активну участь у зустрічах і процесах прийняття рішень, що свідчить про перехід від ексклюзивних дискусій до більш інклюзивних:

“

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.

[xviii]

”

Крім того, існує розуміння і прийняття **додаткових обов'язків, покладених на місцеві органи влади у зв'язку з воєнним часом**, які зазвичай не передбачені законами про місцеве самоврядування. Така адаптивність і готовність брати на себе додаткові завдання, навіть ті, що виходять за межі їхньої звичайної компетенції, підкреслюють прагнення до самодостатності.

Важливість людських ресурсів

Крім того, інтерв'ю вказують на **важливість людських ресурсів** у визначенні здатності громад до самодостатності. Громади, в яких працівники **володіють англійською** або іншими мовами, **здатні здійснювати ділові поїздки** та встановлювати партнерські відносини, демонструють вищий рівень операційної незалежності. Проте не всі громади можуть дозволити собі пропонувати високооплачувані посади, необхідні для залучення спеціалістів для такої спроможності. Заступник голови однієї з сільських громад зазначає, що фінансові обмеження перешкоджають цій перевазі:

“

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.

[xix]

”

“

Прифронтові громади, військовий час, ви зрозумійте, кадрів і до цього було не багато, а зараз тим більш немає.

[xix]

”



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.

Значна **частина нових очільників МВА**, з громад в яких проводилось дослідження були до цього афілійовані з партією **"Слуга народу"**. Однак були виявлені випадки, коли призначені очільники мали політичний зв'язок з іншими політичними партіями, включаючи як регіональні політичні ініціативи, так і парламентські партії. Варто зазначити, що ці парламентські партії ("**За майбутнє**", "**Батьківщина**") часто вступають у ситуативні коаліції з урядовою партією в парламенті. Цей феномен може бути пояснений домінуванням цих партій на місцевих виборах 2020 року в досліджуваних регіонах.

3.2. ХАРАКТЕРИСТИКА ВЗАЄМОДІЇ

3.2.1. Система розподілу ресурсів

Наявний вплив	Наявна потреба перегляду стратегії взаємодії між ОВА/РВА та громадами:
 регіон / область	 прикордонні громади
 фактор периферії	 окуповані громади
 урбанізація	 менш урбанізовані громади
 фактор безпеки	 найбільш економічно спроможні громади в області

В усіх досліджуваних регіонах **ОВА** відіграють ключову роль у сприянні розподілу ресурсів, **слугуючи каналом зв'язку між донорами на державному рівні та реципієнтами на рівні громад**. Постійною темою в обговореннях з різними громадами, незалежно від типу їхніх адміністративних органів — ОМС чи МВА, — є необхідність допомоги обласної адміністрації у знаходженні донорів та налагодженні зв'язків з ними.

Загальні позитивні аспекти:

- Розподіл матеріальної допомоги та економічних ресурсів значною мірою формалізований українським законодавством, переважно централізований на рівні Державного агентства відновлення та розвитку інфраструктури України та Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України. Ця формалізація особливо яскраво виражена **в дотриманні правових протоколів, що забезпечують стандартизований і регульований підхід до розподілу ресурсів**. Варто зазначити, що оскільки державні ініціативи з відновлення наразі перебувають на ранніх пілотних стадіях у більшості громад, респонденти нечасто згадували про виклики у співпраці на цьому рівні.
- Відмінностей у громадах, де очільники належать до партії більшості в парламенті, не помітно. Голови ОМС та МВА, незалежно від їхньої довоєнної та нинішньої партійної приналежності, повідомили про схожий досвід допомоги з боку ОВА у розподілі гуманітарної допомоги та донорських проєктів.

Загальні негативні аспекти:

- Однак допомога, яку надають ОВА, **по взаємодії з донорами не є повною у підтримці партнерств**. Існує помітна прогалина, коли ОВА не надають громадам **послідовних рекомендацій щодо ефективних стратегій залучення донорів самостійно, а зосереджуються переважно на собі процес налагодження зв'язків**.
- З одного боку, ОВА як посередник у налагодженні зв'язків з донорами полегшує роботу громади у пошуку партнерів. Проте з іншого, представники ОМС згадують формування залежності від ОВА **як посередників у налагодженні зв'язків з донорами**. Така залежність викликає занепокоєння, що певні громади отримують більш значні ресурси з джерел міжнародної допомоги.
- Також взаємодія з ОВА супроводжуються занепокоєнням респондентів щодо потенційної централізації ресурсів та впливової ролі, яку можуть відігравати ОВА у керуванні розподілом економічних ресурсів при збільшенні обсягів цих ресурсів. Серед керівників громад також існує занепокоєння, що майбутні політичні мотиви можуть перешкоджати підтримці громад, **де голова може стати політичним конкурентом**, хоча такий ризик не спостерігається в опитаних звільнених громадах.

Проблеми з ресурсами у прикордонних/прифронтових громадах (30 км від бойових дій)

У розподілі матеріальних ресурсів простежується помітна тенденція, особливо щодо громад, розташованих у 30-км зоні, близькій до лінії зіткнення, де існують певні **обмеження** щодо їхньої участі у відновлювальних роботах. Деякі громади зазначають, що допомога є достатньою для забезпечення необхідних ресурсів для критично важливих потреб у відновленні, зокрема матеріалів та інструментів[i]. І навпаки, серед інших громад у тій самій зоні переважають протилежні настрої, які виражають почуття невпевненості у власних силах і необхідності самостійно розв'язувати всі проблеми відновлення[ii]. Однак, як видається, такий поділ у рівнях задоволеності залежить від обласного керівництва, оскільки деякі ОВА **надають пріоритетну підтримку громадам у прифронтовій зоні, а інші концентрують зусилля на громади в яких можливе повноцінне відновлення**. У міру того, як розгортається взаємодія між місцевими органами влади та ОВА ці регіональні відмінності в стратегіях розподілу ресурсів спонукають замислитися над ширшими наслідками для справедливого відновлення в різних громадах.

Гірша ситуація з ресурсами у неспроможних та неурбанізованих громадах

Ще одна важлива закономірність, виявлена під час інтерв'ю, підкреслює більшу самодостатність міських громад у розподілі ресурсів. Очільники **міських громад часто розвивають особисті зв'язки з муніципалітетами за кордоном і встановлюють різноманітні партнерства**, що призводить до фінансової підтримки та кращої проектної співпраці[iii].









Крім того, **міські громади демонструють більшу спроможність відстоювати свої інтереси** на регіональному та державному рівнях. Також, міські громади, завдяки своїй економічній спроможності, мають більший вплив у відстоюванні своїх інтересів як на регіональному, так і на державному рівнях.

І навпаки, деякі голови економічно спроможних міських громад зазначають, що відчувають **брак ресурсної підтримки**, оскільки ОВА можуть вважати, що ці громади здатні самостійно залучати кошти.

Для популярних у ЗМІ громад може бути більше ресурсів

Наші глибинні інтерв'ю підкреслюють, що **медійність громади або її керівних органів** може потенційно впливати на динаміку переговорів з ОВА про виділення ресурсів. Лідери міських громад використовують появи у ЗМІ для звернення уваги на конкретні теми чи проблеми громади, таким чином впливаючи на ОВА у переговорному процесі. Так голова МВА однієї громади прямо зазначав, що "популярність громади у ЗМІ та моя публічність дає дуже допомагає в комунікації щодо ресурсів з областю".

3.2.2. Ступінь формалізації взаємодії

Наявний вплив	Наявна потреба перегляду стратегії взаємодії між ОВА/РВА та громадами:
 регіон / область	 прикордонні/прифронтові громади
 фактор периферії	 окуповані громади
 фактор безпеки	 громади з очільниками без політичного досвіду в регіоні
 особистий досвід голови	
 наявність МВА в громаді	

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.

Доречно підкреслити, що ми наголошуємо на важливості як формальної, так і неформальної взаємодії в рамках сучасного підходу до управління, орієнтованого на подолання наслідків надзвичайних ситуацій у воєнний час в Україні. Про це говорять представники громад:

“

і онлайн, і офлайн наради, і просто по телефону можу набрати, і департамент, і начальників, і заступників. Зручно коли і швидко можу вирішити нагальне, формальні процеси нормально працюють.

[xxi]

”

Крім того, ми визнаємо, що переважне домінування формальних або неформальних механізмів негативно впливає на ефективність процесів співпраці.

✘ Загальні негативні аспекти:

- Ми бачимо **вплив деяких факторів на рівень формалізації у роботі громад та ОВА**, що говорить про різницю в підходах до громад. Фактори, що впливають на більш формальну співпрацю між громадами та ОВА, насамперед пов'язані з *безпековим статусом громад, периферійним статусом та особистими характеристиками лідерів громад або ОВА*.
- *Взаємодія більш неформальна у громад, в яких голови раніше мали досвід в обласних адміністраціях та голів МВА* Важливою закономірністю, що впливає на ступінь формалізації співпраці, є **вплив особистих характеристик, зокрема, попередній досвід керівників ОМС та МВА**. На ступінь формалізації суттєво впливає те, чи мають ці особи довоєнний досвід роботи у відповідному регіоні та в обласній адміністрації, чи користуються вони впливом і популярністю у ЗМІ. Наприклад, порівняно з керівництвом ОМС, голови **МВА часто мають більш неформальну комунікацію** з регіональним рівнем через свій попередній досвід взаємодії з районними чи обласними адміністраціями.[v]. Це підкреслює взаємозв'язок особистого і професійного досвіду у формуванні динаміки формальної чи неформальної взаємодії.

Надмірна формалізація щодо прикордонних/прифронтових (30 км зона) та окупованих громад

Виклики особливо відчутні в невеликих громадах, розташованих на периферії, особливо в 30-кілометровій зоні від лінії зіткнення, оскільки згідно з українським законодавством ці території **не можуть бути визнані територіями відновлення**. Це твердження можна проілюструвати цитатою одного з наших респондентів, який представляє невелику периферійну громаду:

“

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







[iv]

”

Водночас респонденти з громад, які **активно відновлюються**, визнають, що мають **неформальну комунікацію з регіональною владою на всіх рівнях**. Вони згадують про часті телефонні дзвінки безпосередньо з головою адміністрації та його заступниками, неформальне спілкування в месенджерах та можливість часто планувати особисті зустрічі.

Ще одна варта уваги проблема виникає в контексті громад, які **наразі перебувають під окупацією**, де респонденти часто наголошують на **високому ступені формалізації та труднощах у доступі до ОВА**. Це становить виклики для окупованих громад, коли необхідно вирішити швидко їхні проблемні питання.

3.2.3. Характер організації взаємодії

Наявний вплив:	Відсутній вплив:
 фактор безпеки	 регіон / область
Наявна потреба перегляду стратегії взаємодії між ОВА/РВА та громадами:	 фактор периферії
 окуповані громади	 політична приналежність голови
	 урбанізація

✓ Загальні позитивні аспекти:

- **Системна співпраця поширена у більшості громад нашого дослідження.** Прикметно, що громади, які повідомляють про винятково спорадичну співпрацю, зазвичай проблемно-орієнтовану за своїм характером, схильні позитивно оцінювати якість своєї співпраці з ОВА. Це свідчить про те, що для цих громад епізодична співпраця є задовільною, і вони не сприймають її як значний виклик.
- Системна співпраця між ОМС та МВА, з одного боку, та ОВА, з іншого боку, проявляється у регулярній взаємодії, такій як *щотижневі зустрічі, онлайн-дзвінки та спільні зустрічі з різними відомствами*. Крім того, в деяких випадках створюються **чати в месенджерах**.
- З іншого боку, спорадична співпраця характеризується *незапланованими і нерегулярними зустрічами, дзвінками*. Така взаємодія відбувається переважно у відповідь на конкретні проблеми в громаді:

“

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.

[vi]

”

Більшість очільників ОМС та МВА висловлювали перевагу спілкуванню з конкретних питань над регулярними зустрічами, зазначивши, що

“

Так, у нас є зустрічі. Але справа в тому, що вони проводяться приблизно раз на місяць або раз на три тижні.








[vii]

”

✘ Загальні негативні аспекти:

- У той час як партійна приналежність, периферійність та критерій міста/села не мали помітного впливу, фактор безпеки виявився впливовим. Громади, які наразі **перебувають під окупацією, частіше згадували про спорадичну співпрацю**. Ця закономірність простежується в багатьох регіонах, де є окуповані громади.

3.2.4. Рівень участі у прийнятті рішень

Наявний вплив:	Відсутній вплив:
 фактор безпеки  урбанізація	 регіон / область  фактор периферії  політична приналежність голови
Наявна потреба перегляду стратегії взаємодії між ОВА/РВА та громадами:	
 прикордонні громади  сільські/селищні громади	

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. ОВА також діляться важливими подробицями про фінансування, роботу гуманітарних організацій і про те, як долучитися до різних програм. Також ОВА сприймаються як більш надійний спосіб звернення до проблем на рівні Конгресу регіональних та місцевих влад.

“

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

[xii]

”



Загальні позитивні аспекти:

- Консультації між ОВА та громадами є ще одним ключовим аспектом їхньої взаємодії. Обласні адміністрації **співпрацюють з громадами у розробці стратегічних документів, зокрема планів відновлення, заохочуючи інтеграцію державних та регіональних стратегій** у місцеве планування. Також, вони підтримують громади в отриманні доступу до державних коштів та участі у відновленні конкретних проєктів, як шляхом повного фінансування, так і шляхом співфінансування. Крім того, ОВА сприяють комунікації з Міністерством реконструкції та пропонують рекомендації щодо державної програми **"єВідновлення"** та проводять зустрічі для надання інструкцій та консультацій, де громади мають можливість представити свою ситуацію, фінансовий стан та інші відповідні критерії.
- Зворотній зв'язок від громад відіграє важливу роль як для розуміння недоліків у своїй роботі, так і для розуміння проблем громад. . Щоб підкреслити важливість зворотного зв'язку в цьому процесі, голова селищної громади в інтерв'ю зазначив:

“

ОВА знає про проблеми не лише з письмових джерел, а й тому, що їх відкрито озвучують перед депутатами та колегами. Процедури, болючі, так і специфічні для громади, є чіткими. Якщо багато громад мають схожі скарги на службу чи департамент, докладаються зусилля для їх ефективного вирішення. По суті, завдяки зворотному зв'язку ОВА отримує інформацію про проблеми в кожній громаді.

[xiii]

”

✘ 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**, що свідчить про необхідність того, щоб ОВА уважніше прислухалися до них та більш конкретно реагували на їхні індивідуальні ситуації. Оскільки неможливість запропонувати громадам індивідуальні консультації є доволі поширеною, це сприяє зниженню ефективності комунікації, адже громади відчувають, що їх не чують. Тут варто враховувати, що проблема може полягати не тільки у відсутності комунікації з ОВА щодо проблемних питань цих територіях, 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.

[xii]

”

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.** Як пояснює один із заступників голови міської громади:

“

Тож якщо Ви запитаєте, чи допомагає нам ОВА, то важко допомогти тим, хто має більше контактів і більше досвіду. Це не тому, що військова адміністрація погано працює або щось не робить. Це тому, що це посада міського голови і це його робота.








[xv]

”

Так один заступник голови розповідає, як їхнє самоврядування **організувало форум з питань реінтеграції окупованих територій**, на який вони **запросили також обласні військові адміністрації**, що у подальшому збільшило перелік форматів взаємодії з ОВА. Крім того, **особисті якості та стиль управління керівників ОВА в різних областях також впливають на ці партнерства.** У деяких регіонах громади розглядаються як рівноправні партнери, що призводить до більш ефективної та інклюзивної співпраці, тоді як в інших це може бути не так, що призводить до різного рівня залучення та співпраці.

ОВА також відіграють важливу роль у **моніторингу та порівнянні результатів діяльності різних громад**. Під час зустрічей та брифінгів на рівні області **висвітлюють успішні громади, використовуючи їх як орієнтири для інших**. Вони вказують на те, де одні громади отримують допомогу, а інші — ні, таким чином визначаючи та вирішуючи проблеми з тими, хто відстає[xiv]. Такий порівняльний підхід слугує як мотиваційним інструментом, так і засобом визначення сфер, які потребують більшої уваги або іншої стратегії. Також, ця практика заохочує громади активніше співпрацювати між собою.

3.2.5. Задоволеність співпрацею

Наявний вплив:	Відсутній вплив:
 фактор безпеки	 регіон / область
Наявна потреба перегляду стратегії взаємодії між ОВА/РВА та громадами:	 фактор периферії
 окуповані громади	 політична приналежність голови
 урбанізовані громади	 урбанізація

✓ 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.

✗ Загальні негативні аспекти:

Обговорюючи фактори, що впливають на незадоволеність співпрацею між громадами та обласними військовими адміністраціями (ОВА), можна виділити:

- Існує **підвищене бюрократичне навантаження, пов'язане зі значним обсягом листування, пов'язаного з поширенням інформації та запитами, що надходять від обласних і районних адміністрацій**, та досягають громад. Цей адміністративний процес призводить до збільшення робочого навантаження та потенційних затримок.
- Громади повідомляють про **дублювання функцій** між районними та обласними адміністраціями, що призводить до збільшення адміністративного навантаження. Деякі райони проактивно розв'язувати цю проблему шляхом консолідації інформації від громад та управління запитами від обласних

адміністрацій, прагнучи впорядкувати процес. Інтерв'ю демонструють схвальні відгуки громад на **співпрацю з районами, які змогли адаптувати свою роботу до реальних місцевих потреб, пріоритизувати напрями, які опиняються поза увагою ОВА, і відійти від моделі копіювання функцій обласних адміністрацій.**

- Крім того, висока плинність кадрів у військових адміністраціях перешкоджає налагодженню ефективної спільної роботи з громадами, що заважає постійному залученню до адміністративних процесів. Ці фактори в сукупності впливають на загальний рівень задоволеності співпрацею між громадами та регіональним рівнем.
- **Сільські громади, як правило, висловлюють вищу задоволеність обласними адміністраціями, ніж їхні міські колеги.** Правдоподібним поясненням такої високої задоволеності є різниця у сприйнятті, пов'язана з меншою ресурсною базою в сільській місцевості. Матеріальна, фінансова та координаційна допомога, яку надають обласні військові адміністрації (ОВА), ймовірно, сприймається як більш суттєва підтримка в умовах обмежених ресурсів. Яскравим прикладом, що ілюструє це, є ключова роль обласних адміністрацій у налагодженні зв'язків між сільськими громадами та донорами, особливо тими громадами, які мають низьку фінансову спроможність.
- **Більшість громад, які висловлюють невдоволення, наразі знаходяться на окупованих територіях.** Це невдоволення частково пояснюється низьким рівнем співпраці з боку ОВА в цих окупованих громадах. Примітно, що ані політична приналежність, ані близькість до обласного центру не мають суттєвого впливу на рівень задоволеності співпрацею. Навпаки, більшість громад, які демонструють задовільний рівень співпраці, мають або неформальні, або поєднання формальних і неформальних структур співпраці.

3.3. ВИСНОВКИ

- По 4 з 5 аспектів взаємодії **окуповані громади мають потребу у перегляді стратегії взаємодії з ними**. У свою чергу **прифронтові та прикордонні громади**, мають необхідність у зміні форматів співпраці по 3 з 5 характеристик взаємодії.
- Важливим **для ефективної взаємодії** голови громад називають фактори **обізнаності очільників МВА та ОМС в контексті регіону, медійності** голови громади та **наявності попереднього досвіду управління та неформальних зв'язків**.
- 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**.
- Співпраця між акторами щодорозподілу ресурсів є доволі конструктивною – обласні адміністрації якісно виконують **функції медіатора у налагодженні контактів з донорами**. Однак, в політиці постійної зовнішньої допомоги є **ризик утворення залежності громад від і супроводу**, тим самим потенційно ліквідуючи стратегічну автономність.
- Серед вагомих факторів, що впливають **на характер взаємодії та розподілу ресурсів, є близькість до лінії фронту і рівень урбанізації**. У роботі ми зазначили, що рівень допомоги громадам, що перебувають у 30-кілометровій зоні, відрізняється залежно від області, та чи пріоретизує ОВА надання ресурсів прифронтовим зонам. **Міські громади**, порівняно з сільськими, **демонструють більшу самодостатність**, кращу економічну спроможність і тенденцію до **встановлення широкої мережі партнерств**.
- Рівень формалізованості взаємодії також залежить від контексту громад: **громади, які займаються активною відбудовою**, здебільшого **взаємодіють** з регіональною владою **менш формалізовано** в порівнянні з громадами, які перебувають **під окупацією та скаржаться на надмірну формалізацію спілкування і неможливість налагодити належну співпрацю**.
- Серед факторів, що впливають на незадоволеність взаємодією з боку громад, основними є надмірне бюрократичне навантаження і в певних випадках формалізація спілкування, **дублювання функцій і обов'язків районних і обласних адміністрацій**, та тип громади. **Сільські громади** набагато **частіше дають позитивні відгуки про співпрацю**, ніж міські, що пояснюється умовами меншої ресурсності і наданні вищої оцінки допомозі з боку району чи області в кондиції ресурсної обмеженості.

РОЗДІЛ 4.

**СИЛЬНІ СТОРОНИ
ТА ПРОБЛЕМИ У
ВЗАЄМОДІЇ, ЯКІ
БАЧАТЬ ОВА ТА
РВА**

В цьому розділі розглянемо:



У першій частині ми покажемо **бачення взаємодії Обласних Військових Адміністрацій**.



У другій частині будуть наведені **тези та цитати прдеставників Районних Військових Адмінстарцій**.

4.1. БАЧЕННЯ ОБЛАСНИХ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ

З інтерв'ю ми визначили **основні аспекти бачення взаємодії з громадами**.

Основними **причинами незадоволеності** співпрацею з боку ОВА слугує:

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

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

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

Найбільш **позитивно** РВА 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.

Проблеми у взаємодії

- **Вимушена співпраця з недосвідченими місцевими керівниками, які мають низьку обізнаність в локальному контексті**

Більша кількість представників обласних адміністрацій була схильна використовувати негативні відтінки для опису співпраці, **в рамках якої вони були змушені працювати з недосвідченими головами військових адміністрацій або тими, хто недостатньо розуміє місцевий контекст**. Така

ситуація є проблематичною насамперед через те, що процес набуття експертизи, ознайомлення з динамікою функціонування громади і її основними проблемами вимагає немало часу і обов'язкової кооперації з попередніми кадрами. Додатково, **необізнаність є доволі критичною для прикордонних та окупованих громад, оскільки вона, разом з неможливістю налагодити якісні канали комунікації, створює перепони для розуміння потреб громад і створення стратегії допомоги.**

- **Непоміркваність громад у використанні коштів, на думку ОВА**

Іншим важливим фактором, на думку респондентів з ОВА, є **непоміркваність громад у використанні коштів і ексклюзивність процесу розподілу коштів без консультування з областю, районом.** Бачення ієрархії потреб може часто розходитись з тим, що вважає за необхідне область — найчастіше йдеться про **потребу в зростанні видатків на оборону**— і на цьому ґрунті виникають непорозуміння. Також, оскільки здебільшого відповідальність за пошук і запрошення донорів делегована обласним адміністраціям, вони висловлюють незадоволення, коли нерозсудливий фінансовий менеджмент відлякує донорів або погіршує встановлені партнерства.

- **Надмірний тягар від спілкування, який могло б полегшити ролі району як посередника**

Попри те, що обласні адміністрації схвально оцінюють **неформальну взаємодію з громадами і її успішність**, багато з них визнають, що **збільшення ролі району як посередника було б ефективнішим.** Але, безперечно, про таку оптимізацію не йдеться у випадку безпекових умов, коли громади або окуповані, або перебувають у прямій небезпеці і під регулярними обстрілами.

Кращі практики у взаємодії

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

По-перше, для ОВА важливим є **проактивна роль ОМС у виокремленні і опрацюванні власних потреб і ініціативність в процесах як комунікації з державними органами, так і з донорами.** На основі глибинних інтерв'ю можна дійти висновку, що обласні адміністрації дуже задоволені наявністю партнерства з самодостатньою стороною взаємодії, а не інертними реципієнтами ресурсів і допомоги. Робота з ОМС, які або були автономними за замовчуваннями, або набули цієї характеристики після консультацій з областю чи районом, **знімає навантаження обов'язків з ОВА.**

Іншим впливовим аспектом є висока **самосвідомість громад щодо прогалин у власній роботі, яка усуває з боку ОВА необхідність вказувати на недоліки і асистувати у врегулюванні проблемних моментів.** Тобто, такий формат взаємодії є більш доступним і дозволяє частково повернути

відповідальність громадам за моніторинг своїх рішень і різних векторів діяльності, збільшуючи здатність до саморегуляції і ліквідуючи потребу зовнішнього втручання.

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 п'ятнадцять прикордонних громад, про які говорив, бо вони існують там 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 тиллові. 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 тиллові громади.. У нас єдиний район, який не межує із країною-агресором. І з ними вже тоді обговорюємо можливості співпраці, подачі заявок і таке інше. 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 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 напругу комунікує з МВА**. Є в нас в управління [назва], у яких є **безпосередньо саме функція комунікації з громадами**.*

Представник ОВА

”

4.2. БАЧЕННЯ 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

Проблеми у взаємодії

- **Вимушений патерналізм і пасивність громад в ініціації процесів відбудови**

Серед основних елементів негативного впливу на сприйняття співпраці районними адміністраціями чітко окреслюються наступні чинники.

Однією з найбільш згадуваною проблемою від РВА є **вимушений патерналізм і пасивність громад в ініціації процесів відбудови**. Райони вказували на складнощі у взаємодії з неактивними громадами, де є потреба в технічній допомозі під час подачі грантових заяв, що вимагають роз'яснення вимог до подання необхідних пакетів документів, розтлумачення операційної складової комунікації з донорами, узгодження бачення органів влади з місцевим населенням тощо. РВА стикається зі **збільшеним навантаженням, спричиненим неможливістю мобілізувати громади до проговорення більш активної позиції і переходу від вертикальної до горизонтальної форми співпраці**.

- **Надмірна фіскальна децентралізація громад**

Іншим важливим аспектом є спільне з ОВА **незадоволення надмірною фіскальною децентралізацією** і дуже обмеженими можливостями впливу на політику розподілення коштів. Фактор, що викликає негативну реакцію специфічно від району, полягає у відсутності механізмів притягнення до відповідальності за невиконання настанов РВА у фінансуванні оборонних питань.

Кращі практики у взаємодії

На основі аналізу інтерв'ю з представниками районних адміністрацій, серед основних позитивних компонентів співпраці з громадами можна виокремити наступні.

- **Активна взаємодія громад з районом**

РВА надавали дуже схвальну оцінку роботі з громадами, які ставились до району як до важливої невід'ємної ланки зв'язку з областю і не виключали його з процесу ухвалення рішень. Коли процес розробки планів відновлення, виокремлення нагальних векторів розвитку — у відповідь на пропозиції району спостерігалась позитивна відповідь, зворотній зв'язок від громад, про продовження подальшої роботи у зв'язці — РВА окреслювали взаємодію виключно у позитивному світлі. **Зворотна тенденція була присутня і поширена там, де район як посередник і медіатор в комунікації з областю ігнорували, і не вважали за потрібне працювати з ним в одній команді.**

- **Наявність активного громадянського суспільства**

Іншим цікавим фактором є наявність активного громадянського суспільства в громадах, яке швидко реагує на запити зі встановлення справедливості, оскарження сумнівних рішень ОМС чи здорового підваження їхнього впливу. Активні громадяни виконують функцію моніторингу, та в разі винесення проблем в публічний простір оперативно мобілізуються і впливають на владні рішення. Цей елемент оцінюється дуже схвально з боку РВА через те, що такі спільноти є механізмом зміни владних політик на місцях у випадках, коли керівники громади не виконують наказів району чи області. Згідно з інтерв'ю, деякі РВА навіть спеціально виносять питання, щодо яких хочуть бачити зміни, на громадське обговорення, і місцеве населення швидко підхоплює ці теми.

ВА 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 не мають... **вони мають структуру, яка фактично не відповідає повноваженням.***

*Я вважаю і підтримую думку, яка побутувала до повномасштабного вторгнення так званої росії про те, 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. Тому що на сьогоднішній день таких повноважень контролю нема, а вони б мали бути. Повноважень обмаль*

Представник РВА



4.3. ВИСНОВКИ

Як було зазначено раніше, система взаємодії не є ідеальною та має свої позитиви та негативи. Основними причинами незадоволеності співпрацею з МВА з боку ОВА відзначали **вимушену співпрацю з недосвідченими місцевими керівниками і низьку їх обізнаність в локальному контексті.** Також представники РВА та ОВА зазначили негативом **самостійність в процесі ухвалення рішень з розподілу коштів громадами, незалучення зовнішніх сторін для консультацій і надмірний тягар від спілкування,** який можна полегшити ширшим залученням району як медіатора. Серед негативних практик з боку РВА виокремили **вимушений патерналізм і пасивність громад** у питанні відбудови і фіскальну децентралізацію, що усуває можливість впливу району на алокацію і витрати коштів.

Цікаво, що такі тези про надмірну фіскальну децентралізацію та **самостійність в процесі ухвалення рішень з розподілу коштів за громадами** якраз показують логіку *впертих інституцій (stubborn institutions)*, які хотіли б **повернути** більше інструментів впливу собі, які вони мали **до реформи децентралізації.**

При цьому ці ж регіональні актори, позитивно **оцінюють проактивність ОМС** у опрацюванні власних потреб і ініціативність у взаємодії як з державною владою, так і з донорами. Тобто виникає частково **парадоксальна ситуація,** коли одночасно ОВА та РВА **хотіли б мати більше інструментів впливу,** але при цьому, **щоб місцеве самоврядування було більш самодостатнім і самостійним.**

РВА схвально відгукувались про взаємодію з громадами, **які включали район до процесу ухвалення важливих рішень,** а не маргіналізували його, та мали активне громадянське суспільство, що було спроможним виносити обговорення проблем в публічний простір і оперативно мобілізуватися для реагування на сумнівні рішення влади.

5 ЦИТАТ ПРО 5 ПРОБЛЕМ ВІД ДОНОРСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Вимушене лідерство місцевого самоврядування у розв'язанні проблемних питань:

“

*Дуальність, яка виникає в деяких громадах, де залишились 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 табличка на табличці, табличку табличкою 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 вибудовувати 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.*

”

ВИСНОВКИ

Воєнний стан **створює сприятливі умови для централізації влади навіть у державах із децентралізованою системою врядування**. На прикладі України ми можемо спостерігати, що із запровадженням воєнного стану відбулось **посилення ролі виконавчої влади** на місцевому рівні, особливо у сфері безпеки та оборони, викликах, пов'язаних з окупацією, та питаннях стабілізації деокупованих територій. Запровадження обласних та районних військових адміністрацій, замість відповідних державних, **посилило і управлінську вертикаль**, що змусило ОМС переглядати свої моделі співпраці з ОВА та РВА та адаптовуватися. Варто згадати, що частина ОМС були замінені на МВА, що також посилило роль виконавчої влади в тих громадах.

Також про загрозу централізації варто говорити і в контексті системному. 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"**.

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.

Наше дослідження підтверджує, що **громади та ОМС залишаються важливими суб'єктами в системі управління в Україні**. Вони залучаються до процесів прийняття рішень, мають самодостатність та здатні до конструктивної і продуктивної взаємодії з державними військовими адміністраціями на різних рівнях.

В той же час процес **створення 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 виборців, та місцевих політиків у фундаментальні політичні процеси. Наше дослідження не встановлює конкретних вимірів цієї проблеми, але ідентифікує бачення та скарги ОМС, які створюють такий настрій.

Також важливим висновком нашого дослідження є те, що **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.

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 Президентові України, проте деякі громади не готові в такому форматі говорити про свої проблеми. Тому представникам центральної влади, 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**.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

Цитування інтерв'ю

- [i] Голова селищної громади, поблизу українсько-білоруського кордону, особисте спілкування, 09/23
- [ii] Виконуючий обов'язки голови селищної громади, на периферії біля українсько-російського кордону, особисте спілкування, 10/23.
- [iii] Заступник голови міської громади, особисте спілкування, 10/23.
- [iv] Голова сільської громади, особисте спілкування, 06/2023.
- [v] Заступник голови міської тимчасово окупованої громади, особисте спілкування, 10/23.
- [vi] Голова сільської громади на периферії біля українсько-російського кордону, особисте спілкування, 08/2023.
- [vii] Голова селищної громади, недалеко від обласного центру, від непарламентської партії, особисте спілкування, 09/2023.
- [viii] Директор департаменту міжнародного співробітництва та економічного розвитку обласної військової адміністрації, особисте спілкування, 08/2023.
- [ix] Заступник голови районної військової адміністрації, особисте спілкування, 11/2023.
- [x] Заступник голови районної військової адміністрації, особисте спілкування, 11/2023.
- [xi] Виконуючий обов'язки голови селищної громади, на периферії біля українсько-російського кордону, особисте спілкування, 10/23.
- [xii] Голова сільської громади, особисте спілкування, 08/2023.
- [xiii] Голова селищної громади, поблизу українсько-білоруського кордону, особисте спілкування 09/2023.
- [xiv] Директор департаменту міжнародного співробітництва та економічного розвитку обласної військової адміністрації, особисте спілкування, 08/2023.
- [xv] Заступник голови міської тимчасово окупованої громади, особисте спілкування, 10/2023.

- [xvi] Анонімне інсайдерське інтерв'ю, військова адміністрація тимчасово окупованої громади, 08/2023.
- [xvii] Голова військової адміністрації тимчасово окупованої громади, 10/23.
- [xviii] Виконуючий обов'язки голови сільської громади, на периферії біля українсько-російського кордону, особисте спілкування, 10/23.
- [xix] Заступник голови сільської громади на периферії біля українсько-російського кордону, особисте спілкування, 10/23.
- [xx] Заступник голови сільської громади на біля лінії фронту, особисте спілкування, 10/23.
- [xxi] Голова військової адміністрації сільської громади на біля лінії фронту, особисте спілкування, 10/23

Цитування літератури

1. Council of Europe. “Decentralisation in Ukraine: A Successful Reform.” July 28, 2021. <https://www.coe.int/en/web/good-governance/-/decentralisation-in-ukraine-a-successful-reform>
2. Brik, Timofii, and Brick Murtazashvili, Jennifer. “The Source of Ukraine’s Resilience: How Decentralized Government Brought the Country Together.” *Foreign Affairs*, June 28, 2002. <https://www.foreignaffairs.com/articles/ukraine/2022-06-28/source-ukraines-resilience>
3. Romanova, Valentyna. “Ukraine’s resilience to Russia’s military invasion in the context of the decentralisation reform.” Stefan Batory Foundation, (2022): 1—11.
4. Arends, Helge, Brik, Timofii, Herrmann, Benedikt, and Roesel, Felix. “Ukraine’s resilience: How an administrative reform boosted social capital and trust in Ukrainian communities.” VoxEU, August 31, 2023. <https://cepr.org/voxeu/columns/ukraines-resilience-how-administrative-reform-boosted-social-capital-and-trust>
5. Huss, Oksana, and Kuedel, Oleksandra. “National Security in Local Hands? How Local Authorities Contribute to Ukraine’s Resilience.” PONARS Eurasia, January 25, 2023.
6. Rabinovych, Maryna, Brik, Timofii, Darkovich, Andrii, Savisko, Myroslava, Hatsko, Valentyn, Tytiuk, Serhii, and Piddubniy, Igor. “Explaining Ukraine's resilience to Russia's invasion: The role of local governance”. *Governance*, (2023): 1—20. <https://doi.org/10.1111/gove.12827>
7. Keudel, Oleksandra, and Huss, Oksana. “Polycentric governance in practice: the case of Ukraine’s decentralised crisis response during the Russo—Ukrainian war.” *Journal of Public Finance and Public Choice* (October 18, 2023): 1—26. <https://doi.org/10.1332/25156918Y2023D000000002>

8. Official Website of the President of Ukraine. "Decree of the President №64/2022 on the Introduction of Martial Law in Ukraine." February 24, 2022.
<https://www.president.gov.ua/documents/642022—41397>
9. Official Website of the Verkhovna Rada of Ukraine. "Law of Ukraine on the Legal Regime of Martial Law." 2015.
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389—19#Text>
10. Official Website of the Verkhovna Rada of Ukraine. "Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine № 333—p on the Approval of the Concept of Reforming Local Self—Government and Territorial Organization of Power in Ukraine." April 1, 2014.
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333—2014—%D1%80#Text>
11. Regulska, Joanna. "Decentralization or (re) centralization: struggle for political power in Poland." *Environment and Planning C: Government and Policy* 15, no. 2 (1997): 187—207.
12. Minakov, Mikhail. "Republic of clans: The evolution of the Ukrainian political system." *Stubborn structures: Reconceptualizing post—communist regimes* (2019): 217—245.
13. Magyar, Bálint and Bálint Madlovics, 2019. "Stubborn structures: a path—dependence explanation of transitions in the postcommunist region", *Social Research: An International Quarterly*(1), 86:113—146.
<https://doi.org/10.1353/sor.2019.0006>
14. Official Website of the Verkhovna Rada of Ukraine. "On voluntary amalgamation of territorial communities." February 5, 2015.
15. Center for Security Studies. "Road Closures and Pickets under the Cabinet of Ministers: How the Formation of Amalgamated Hromadas in Ukraine Ended."
<https://censs.org/atc—conflicts/>
16. Government Portal. "Search for Legal Acts." June 11, 2020.
<https://www.kmu.gov.ua/npasearch?&key=%D0%B2%D0%B8%D0%B7%D0%BD%D0%B0%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F%20%D0%B0%D0%B4%D0%BC%D1%96%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%B8%D1%85%20%D1%86%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%80%D1%96%D0%B2&from=12.06.2020&to=12.06.2020>
17. Official Website of the Verkhovna Rada of Ukraine. "Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine № 214 on the Approval of the Methodology for the Formation of Capable Territorial Hromadas." April 8, 2015
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214—2015—%D0%BF#Text>
18. Romanova, Valentyna, and Umland, Andreas. "Ukraine's Decentralization Reforms Since 2014: Initial Achievements and Future Challenges." *Chatham House* (September 2019).
19. Ulyutin, Denys. "Budget Decentralization: Key Challenges and Achievements." *Ekonomichna Pravda*. Accessed October 23, 2020.
[https://www.epravda.com.ua/columns/2020/07/24/663318/.](https://www.epravda.com.ua/columns/2020/07/24/663318/)

20. Shokalo, Kostiantyn. 2021. "From Which Source and How Much: Money from Local Budgets of Ukraine." CentreUA.
<https://centreua.org/mistsevi—byudzhety/zvidki—i—skilki—groshi—miscevih—byudzhetyv—ukrayini/>.
21. Official Website of the Verkhovna Rada of Ukraine. "Law of Ukraine on the Cooperation of Territorial Hromadas." 2014.
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508—18#Text>
22. OECD. *Rebuilding Ukraine by Reinforcing Regional and Municipal Governance*. OECD Multi—level Governance Studies. Paris: OECD Publishing, 2022.
<https://doi.org/10.1787/63a6b479—en>.
23. Rabinovych, Maryna, and Gawrich, Andrea. "The Conflict in Eastern Ukraine and International Support for the Decentralization Reform (2014–2022): Theory—Guided Observations." *East European Politics and Societies* 37(3), (August 2023): 1036—1058.
<https://doi.org/10.1177/08883254221139841>
24. Åtland, Kristian. "Destined for deadlock? Russia, Ukraine, and the unfulfilled Minsk agreements." *Post—Soviet Affairs* 36, no. 2 (2020): 122—139.
25. Official Website of the Verkhovna Rada of Ukraine. "On the Amendment of Some Laws of Ukraine as to the Functioning of Public Service and Local Self—Government under the Martial Law Period." April 5, 2022.
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259—20#Text>
26. Gasiak, Yaroslav. "District and Regional Councils Continue to Exercise Their Powers under Martial Law." *Lviv Regional Council*, May 26, 2022.
<https://lvivoblrada.gov.ua/news/raionni—ta—oblasni—radi—prodovzhuyut—zdiisnyuvati—svoji—povnovazhennya—v—umovah—vojenного—stanu>
27. Kozina, Vira, Olha Lebedynska and Oksana Pavlyuk. *Guidelines Concerning Implementation By Military Administrations Of Inhabited Areas And Their Official Persons Specific Authorities Of Local Government Under The Conditions Of The State Of Martial Law*. Council of Europe, 2022.
https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/830/Metodychni_rekomendatsii_Viiyskovi_administratsii_realizatsiia—povnovazhen—2772—7349—2998.1.pdf
28. Official Website of the President of Ukraine. "Decree of the President of Ukraine №680/2022 on the Formation of Military Administrations of Settlements in the Kharkiv Region." October 1, 2022.
<https://www.president.gov.ua/documents/6802022—44293>
29. Official Webpage of Ukraine Recovery Plan. "Recovery of Ukraine."
<https://recovery.gov.ua/en>
30. "A Regional Office Was Opened for the Post—War Recovery and Development of Luhansk Region." *Severodonetsk Online*, February 11, 2023.
<https://sd.ua/news/21774>
31. Official Website of the Verkhovna Rada of Ukraine. "Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine № 252 on Some Issues of Formation and Execution of Local

- Budgets During Martial Law.” March 11, 2022.
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252—2022—%D0%BF#Text>
32. Council of Europe. “The relationship between central and local authorities: Report of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR).” 2007.
<https://rm.coe.int/1680747fbc>
33. Council of Europe. “Report: The consultation of local authorities by higher levels of government.” November 8, 2018.
<https://rm.coe.int/the—consultation—of—local—authorities—by—higher—levels—of—government—g/16808d3c72>
34. The Organisation for Economic Co—operation and Development. “The OECD Recommendation of the Council on Open Government.” 2017.
<https://www.oecd.org/gov/oecd—recommendation—of—the—council—on—open—government—en.pdf>
35. Lukeria, Ivan. “Who Is Blocking Decentralization?” *Ukrainian Pravda*, August 10, 2018. <https://www.pravda.com.ua/columns/2018/08/10/7188771/>
36. Ministry of Reconstruction of Ukraine. “Announcement On The Beginning Of The Selection Of Projects That May Be Funded At The Account Of The Corresponding Subsidence Within The Framework Of The Financial Agreement "Program For The Reconstruction Of Ukraine" Between Ukraine And The European Investment Bank.” May 22, 2023.
<https://mtu.gov.ua/news/34332.html>
37. Coman, Emanuel Emil. “Reassessing the Influence of Party Groups on Individual Members of the European Parliament.” *West European Politics* 32 (2009): 1099 — 1117.
38. Diaz—Cayeros, Alberto, Beatriz Magaloni, and Barry R. Weingast. “Tragic brilliance: Equilibrium hegemony and democratization in Mexico.” *Hoover Institution, Stanford University* (2003).
39. Luna, Juan Pablo, and Rodrigo Mardones. “Targeted social policy allocations by “clean” state bureaucracies: Chile 2000—2009.” *Journal of International and Comparative Social Policy* 32, no. 1 (2016): 36—56.
40. Cox, Gary W. and Mathew D. McCubbins, 1993. “Legislative leviathan”,
<https://doi.org/10.1017/cbo9780511810060>
41. Lindbeck, Assar, and Jörgen W. Weibull. “Balanced—Budget Redistribution as the Outcome of Political Competition.” *Public Choice* 52, no. 3 (1987): 273—97.
<http://www.jstor.org/stable/30024725>.
42. Dixit, Avinash, and John Londregan. “The Determinants of Success of Special Interests in Redistributive Politics.” *The Journal of Politics* 58, no. 4 (1996): 1132—55.
<https://doi.org/10.2307/2960152>.
43. Official Website of the Verkhovna Rada of Ukraine. “Law of Ukraine on the Foundations of National Resistance.” 2021.
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702—20#Text>