

ПРАКТИЧНА ЦІННІСТЬ МІСЦЕВОЇ ДЕМОКРАТІЇ:

Як спільне місцеве врядування підтримує реагування на кризи
в Україні в умовах повномасштабного російського вторгнення



Анотація

У цьому брифі висвітлено, як спільне місцеве врядування допомагає українським громадам реагувати на кризи, спричинені повномасштабним вторгненням Росії та підвищує життєстійкість суспільств. Завдяки співпраці між органами місцевого врядування, мешканцями, неурядовими організаціями та бізнесами вдалося знайти практичні рішення для таких викликів, як внутрішнє переміщення. Для покращення реагування на кризи ключовими є три напрямки рекомендацій: 1) підтримка чинної системи самоврядування з одночасним налагодженням зворотного зв'язку з іншими рівнями органів влади, 2) сприяння комунікації через спільне планування на випадок надзвичайних ситуацій у громадах та створення громадських просторів, а також 3) підвищення цифрової готовності для підтримки комунікації та діяльності органів місцевого самоврядування. Досвід українського місцевого врядування демонструє практичні переваги місцевої демократії.

Автори:

Олександра Койдель, Валентин Гацко,
Андрій Дарковіч, Оксана Гус
Київська школа економіки



Олександра Койдель



Валентин Гацко



Андрій Дарковіч



Оксана Гус

Обкладинка: Демонстрація в підтримку України в Мілані, рік після початку повномасштабного вторгнення.

Автор: Castello Sforzesco — Stock Editorial Photography.

Всі інші фотографії: Київська школа економіки.

Переклад з англійської: Олександр Тирон



Фото: Лідери місцевого самоврядування обговорюють можливості та обмеження участі громадян під час війни в серпні 2024 року в Києві.

Зміст

Анотація	2
Вступ	4
Контекст і методологія	5
Результати дослідження	6
Рекомендації щодо політик:	11
Питання для дискусії з місцевими посадовцями та політиками	14

Вступ

Повномасштабне вторгнення Росії в Україну 24 лютого 2022 року спричинило багато криз, таких як масове переміщення населення та руйнування критично важливої інфраструктури. Попри жахливі людські та матеріальні втрати від вторгнення, Україна зберегла свою державність. Країна демонструє здатність реагувати на численні кризи, що виникають у час війни.

Органи місцевого самоврядування (ОМС) відіграли вирішальну роль у забезпеченні життєстійкості України у воєнний час. ОМС відреагували на нагальні гуманітарні потреби постраждалого населення, зокрема внутрішньо переміщених осіб (ВПО) та інших вразливих груп, забезпечивши їх житлом, харчовиною та предметами найпершої потреби. ОМС докладають зусиль для відновлення та підтримки комунальної інфраструктури, забезпечуючи безперервне функціонування критично важливих послуг, таких як водо-, електро- та теплопостачання. Значення ОМС у забезпеченні життєстійкості українського суспільства підкреслює, що децентралізоване місцеве врядування може запропонувати контекстно орієнтовані рішення під час криз.

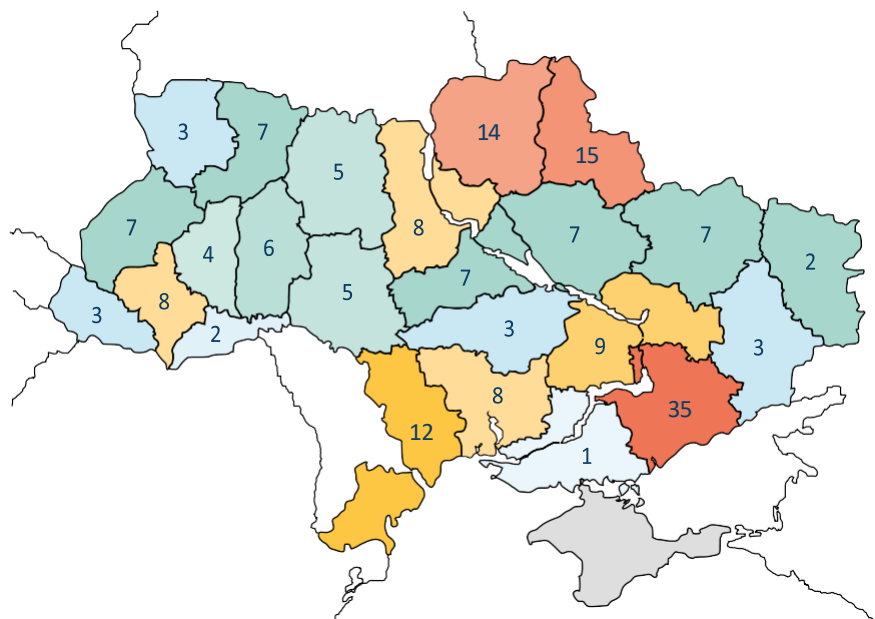
Спільне реагування українських органів місцевого самоврядування втілює практичну цінність місцевої демократії. Адже багато рішень для подолання криз, пов'язаних із війною, з'явилися завдяки спільним зусиллям органів місцевого самоврядування, мешканців, місцевих неурядових організацій, підприємців та постраждалих груп населення, таких як ВПО. Попередні практики інформування та залучення громадськості часто закладали початкову довіру, основні навички та інструменти комунікації, необхідні для координації дій між місцевими органами влади та неурядовими зацікавленими сторонами під час криз. Досвід українських органів місцевого самоврядування пропонує цінні уроки для місцевих органів влади в усьому світі, особливо в умовах, коли середовище стає дедалі більш нестабільним.

Контекст і методологія

Україна — унітарна держава, яка нещодавно пройшла реформу децентралізації (Кабінет Міністрів України, 2014). Ці реформи запровадили сучасні ОМС як місцеві виборні адміністрації в межах найнижчої адміністративної одиниці (громади) з гарантованою часткою податкових надходжень (OECD, 2018). Під час воєнного стану, запровадженого через повномасштабне вторгнення Росії, ОМС зазнали певного скорочення своїх повноважень. Однак на більшості територій, підконтрольних українському уряду, ОМС залишаються відносно автономними у наданні місцевих публічних послуг та забезпеченні соціально-економічного розвитку.

Цей бриф ґрунтується на опитуванні, проведеному серед ОМС України з 1 січня по 12 березня 2024 року. Опитування поширювалося переважно через Всеукраїнську Асоціацію об'єднаних територіальних громад (Всеукраїнська Асоціація ОТГ). База даних опитування містить 181 відповідь, що представляє 14% громад, підконтрольних українському уряду (див. Рисунок 1). Більшість респондентів (89%) були посадовцями з громад із населенням 50 000 мешканців або менше, як сільських, так і міських. Більшість громад-респондентів знаходяться в тилу або були звільнені (67%), тоді як 14% вибірки наразі перебувають під тимчасовою окупацією Росії, а 19% розташовані в районах активних бойових дій. Інтерв'ю та валідаційний семінар з ОМС та представниками громадянського суспільства надали додаткові якісні докази для висновків¹.

Рисунок 1 Опитані ОМС за регіонами



¹ Див. повний звіт про деталі розподілу та методологію опитування (Keudel та ін., 2024, с. 13). У разі окупації ОМС фізично переміщуються на підконтрольну уряду територію, але зберігають статус тимчасово окупованої території.

Результати дослідження

У цьому розділі коротко описано практику ОМС України щодо залучення неурядових стейкхолдерів до реагування на кризи, після чого подано стислий аналіз сприятливих умов та викликів, з якими вони стикаються.

Мета та ступінь залучення громадськості

Більшість опитаних ОМС (71%), у тому числі на тимчасово окупованих територіях (64%) та на території бойових дій (69%), повідомляють, що протягом року, що передував опитуванню, мали ініціативи з інформування та/або залучення громадян чи бізнесу у своїх громадах. Вони робили це з двома основними цілями:

- 1. Прагматичні:** залучення ресурсів у громаду, задоволення потреб вразливих соціальних груп, координація попиту та пропозицій на допомогу, наприклад, Збройним Силам України (ЗСУ) та внутрішньо переміщеним особам (ВПО).

Прагматичне залучення громадськості варіюється від лікаря міської клініки у Нововолинську (Волинська область), який мобілізує свої медичні контакти за кордоном для отримання медичної підтримки та консультацій², до міжорганізаційної співпраці, як-от реабілітаційний центр UNBROKEN, створений за підтримки львівського ІТ-кластеру.

- 2. Легітимність:** майже 80% респондентів, які мають ініціативи з інформування та залучення, запровадили їх для безпосереднього залучення зацікавлених сторін до розв'язання проблем та врахування різноманітних думок.

Легітимність через багатосторонні консультації, на прикладі Макарова (Київська область). Громада зазнала значних руйнувань внаслідок повномасштабного російського вторгнення, і ОМС залучили громаду, включно з активними опозиціонерами, до обговорення питань відновлення. Майже через рік складної взаємодії та діалогу під час фасилітованих семінарів з міського планування громада почала співпрацювати з громадськістю як партнери. В результаті цих розмов виникла неформальна Рада розвитку громади. Важливим фактором для врахування різноманітних думок стало запрошення незалежної громадської організації, члени якої фасилітували дискусії (Darkovich et al., 2025, p. 34).

² Інтерв'ю, вересень 2023 року.

Основною критичною проблемою, для вирішення якої ОМС повідомили про залучення громадськості, була **інтеграція внутрішньо переміщених осіб** (ВПО) — про це повідомили 34% респондентів із загальної вибірки. Деякі громади розглядають ВПО та переміщені підприємства як джерело економічного зростання та культурного відродження, що спонукає до більш спільного підходу до задоволення їхніх потреб.

ОМС можуть активно створювати сприятливі умови для переміщених підприємств. Це передбачає надання виробничих приміщень безплатно або зі знижкою, пошук житла для переміщених працівників або сприяння налагодженню зв'язків з місцевими навчальними закладами для підготовки місцевих кваліфікованих кадрів. Серед прикладів — Копичинці (Тернопільська область), де розмістили меблеву фабрику, та Косів (Івано-Франківська область), який відродив традиційне виробництво килимів завдяки переміщеній текстильній фабриці.

Щобільше, ОМС повідомляють про залучення зацікавлених сторін до організації цивільної безпеки та оборони (21%) та задоволення нагальних потреб мешканців, таких як харчовина та предмети особистого вжитку (17%).

Залучені зацікавлені сторони

Українські ОМС залучають неурядові зацікавлені сторони до різних аспектів участі громадян (Rosenzweigova et al., 2016). Майже не було респондентів, які не інформували жодну з груп зацікавлених сторін у зв'язку з критично важливими питаннями (наприклад, питаннями ВПО). Водночас лише близько 1/5 всіх респондентів не залучали громадськість до решти аспектів консультацій, діалогу та партнерства. Такі високі показники свідчать про спільний характер реагування на кризи (Рисунок 2).

У період з 2022 по 2024 рік **ВПО** відзначили найбільш значне зростання взаємодії з ОМС, зокрема, у проактивному наданні інформації та участі в регулярних обговореннях. ОМС покладатимуться на ініціативи або ініціативи ВПО та НУО, які їх підтримують, як на інформаційних посередників, щоб адаптувати свої програми для ВПО до їхніх потреб. Збільшення участі ВПО у консультаціях також свідчить про те, що вони цінують специфічні та повсякденні знання для розв'язання проблем, навіть якщо учасники критикують реакцію ОМС на їхні пропозиції.

Прикладом залучення **ВПО** можуть слугувати Ради з питань ВПО. Це дорадчі платформи, що складаються з представників ОМС та громадськості, створені у понад 750 органах влади (переважно ОМС, а також районних та обласних радах). Ради з питань ВПО часто залучають ВПО та НУО, які представляють їхні інтереси, що дозволяє поширювати інформацію про потреби та можливості підтримки між ОМС та постраждалими групами населення.

НУО стають ключовими гравцями у спільному реагуванні на кризи, які проактивно взаємодіють з ОМС. В Україні розвинута законодавча база для проведення консультацій з громадськістю та активне громадянське суспільство загалом уможливають участь місцевих НУО в дискусіях з ОМС. Однак, зворотний зв'язок з боку НУО впливає на рішення ОМС у меншій кількості випадків, ніж це передбачено. Прикладами залучення НУО є спільний підхід до будівництва та проєктування бомбосховищ (НУО «Доброчин», Чернігівська область)³ та сприяння створенню інклюзивних громадських центрів у десяти різних громадах (НУО «Цедос»).

Підприємці також стали більш важливими. Хоча вони не обов'язково прагнуть брати участь у політичних консультаціях, але коли вони надають зворотний зв'язок, то стають важливими для ОМС, оскільки мають ресурси для спільного виробництва та сплачують податки. Ба більше, підприємці частіше, ніж НУО, виступають партнерами у розв'язанні місцевих проблем. Наприклад, місцеві таксисти пропонували безплатні перевезення для маломобільних груп населення, а кооператив сонячних електростанцій постачав електроенергію до ОМС під час перебоїв в електропостачанні.

Рисунок 2 Ступінь залучення зацікавлених сторін до реагування на критичні місцеві проблеми, пов'язані з війною



Джерело: Автори

Примітка: N = 127 (ОМС поза зоною бойових дій, на території бойових дій та звільнені ОМС, які залучали громадськість або бізнес до розв'язання важливих питань протягом останніх 12 місяців). Питання: Щодо проблеми, яку ви визначили в попередньому запитанні, які зацікавлені сторони були залучені і як вони брали участь у розв'язанні проблеми? Під «мешканцями» ми маємо на увазі неорганізовані фізичні особи, а під «НУО» — неурядові організації в широкому розумінні як організації громадянського суспільства (формальні чи неформальні). «Експерти» в українському контексті — це зовнішні консультанти, часто найняті завдяки допомозі в цілях розвитку або з університетів (рідше).

³ Інтерв'ю з головою правління Наталією Дрозд, 21 травня 2024 року

Насамкінець, 10-15% ОМС зазначили, що вони інформують або консультують **ветеранів** війни з питань, що виходять за рамки суто ветеранської політики. Наприклад, згаданий вище Макарів спеціально звернувся до місцевої ветеранської спільноти під час дискусій щодо ревіталізації. Це свідчить про те, що ОМС враховують структуру своїх громад і розуміють важливість залучення ветеранів для соціальної згуртованості у своїх громадах.

Громадські простори сприяють залученню місцевої громади

За результатами нашого опитування виявлено невелику, але значущу кореляцію між залученням зацікавлених сторін до реагування на кризи та функціонуванням різних фізичних і дискурсивних просторів у громаді. Чим більше таких просторів, тим більше ОМС повідомляють про залучення зацікавлених сторін до розв'язання проблем, пов'язаних із війною. У громадах можуть бути такі простори, перелічені в порядку зростання від найбільш до найменш поширених: гуманітарні хаби, ради ВПО, молодіжні центри, центри підтримки ВПО, волонтерські хаби, відкриті простори для громадських організацій чи ініціатив, центри освіти для дорослих та центри підтримки бізнесу.



Учасники консультативного заходу "Чи (не) на часі? Можливості та виклики громадської участі на місцевому рівні під час війни та роль місцевого самоврядування", проведеного KSE у партнерстві з Аналітичним центром Cedos в серпні 2024 року.

Цифрові інструменти та віртуальна інфраструктура для локальної життєстійкості

Цифрові інструменти мають вирішальне значення для суспільної життєстійкості України (Zarembko et al., 2024). Адже більшість опитаних респондентів покладаються на цифрові технології для зв'язку з мешканцями в надзвичайних ситуаціях, причому більшість (77%) використовують соціальні мережі та цифрові месенджери, такі як Viber і Telegram. Водночас 58% респондентів використовували вебсайти громад для поширення важливої інформації. Менше ОМС використовують інноваційні інструменти, такі як «чат-бот» — додаток для мобільного телефону, який дозволяє мешканцям громади отримувати або надсилати інформацію постачальникам послуг та місцевій владі. Наприклад, міський чат-бот «Суми 15-80».

Проте готовність віртуальної інфраструктури є різною, і значна частка громад є вразливою до кібератак. Дуже мало (23%) ОМС проводять тестування вразливості ІТ-систем, і лише близько половини з них вживають заходів для підтримки зв'язку з мобільною мережею в надзвичайних ситуаціях. Часткове резервне копіювання критично важливих даних доступне приблизно в 57% муніципалітетів. У всіх цих категоріях сільські громади відстають від міських.

Виклики

З розгортанням війни стає дедалі складніше підтримувати співпрацю між місцевою владою та громадами. Еміграція та виснаження громадянського суспільства і персоналу ОМС під час війни ускладнюють організацію активної та інклюзивної участі. Серйозною проблемою є безпека: особиста участь практично неможлива у прифронтових громадах через постійні обстріли, але й у тилкових громадах це теж складно, оскільки Росія може цілеспрямовано обстрілювати громадські зібрання. Тривалий надзвичайний стан також несе в собі ризики місцевих політичних конфліктів і тиску з боку зацікавлених груп.

Рекомендації щодо політик: отримати максимум від децентралізованого реагування на кризи

Досвід України свідчить, що ОМС є важливим чинником стійкості громад у децентралізованій державі, оскільки вони сприяють прагматичному та орієнтованому на громаду реагуванню на кризи, пов'язані з війною. Однак вони також стикаються з викликами, пов'язаними з тенденціями до централізації в багаторівневому управлінні під час війни, обмеженням спроможності до внутрішньої співпраці та цифрової готовності. Запропоновані далі рекомендації ґрунтуються на досвіді реагування ОМС України на кризи та пропонують стратегії подолання цих викликів.

1. Визнати, що місцеві та центральні органи влади є партнерами у реагуванні на кризи: міждержавна координація та зворотний зв'язок є обов'язковими

Органи місцевого самоврядування (ОМС) можуть запропонувати конкретні рішення, які зменшують зусилля держави та навантаження на центральну владу під час криз, пов'язаних з війною. ОМС мають глибоке розуміння місцевого контексту, зокрема нагальних потреб і спроможності своїх громад долучатися до розв'язання проблем. Коли місцеві органи влади долають локальні наслідки національних криз, держава набуває гнучкості, що робить її менш вразливою до зовнішніх потрясінь, ніж у випадку із централізованими системами (Lebel та ін., 2006). Отже, ОМС повинні зберігати відносну автономію у розв'язанні місцевих питань, доходах і видатках, попри війну.

Однак координація з іншими рівнями влади є більш важливою, ніж у мирний час. Приклади з України включають консультації з асоціаціями органів місцевого самоврядування та регіональні тематичні платформи, які об'єднують голів громад та обласних військових адміністрацій, іноді за сприяння донорів, таких як ПРООН.

2. Створити умови для спільного реагування на кризи завдяки посиленню комунікації між місцевими державними службовцями та неурядовими зацікавленими сторонами

2.1 Залучайте членів громади до планування реагування на кризи.

Місцеві мешканці та організації, включаючи НУО та підприємців, можуть співпрацювати з місцевою владою у сфері реагування на кризи, оскільки вони часто володіють необхідними знаннями, соціальними мережами та ресурсами. Щоб підвищити ефективність їхньої участі, місцеві органи влади повинні інтегрувати цих акторів у планування заходів цивільного захисту. Спільне планування дій може прискорити налагодження співпраці під час криз. У контексті українських громад спостерігається брак такого попереднього залучення, що є втраченою можливістю для посилення готовності.

2.2 Інвестувати у фізичні громадські простори

Місцеві органи влади та їхні міжнародні партнери повинні інвестувати в фізичний простір громади, який відповідає стандартам безпеки та доступності, наприклад, в обладнанні бомбосховища та об'єкти для маломобільних груп населення. Наш статистичний аналіз показує, що чим більше місць, таких як молодіжні або громадські центри, є доступними, тим більше зацікавлених сторін долучаються до розв'язання проблем, пов'язаних з війною, у громаді. Дійсно, як фізичні, так і дискурсивні простори дозволяють місцевим громадам збиратися і розвивати міжособистісну довіру через спільну діяльність, що має важливе значення для залучення громадськості.

2.3 Підтримуйте роботу фасилітаторів

Фасилітатори — особи та організації, які професійно структурують діалог — можуть допомогти зменшити внутрішню напругу в громаді, що виникає через різний особистий досвід переживання спільної трагедії (наприклад, війни або масштабної катастрофи), і, відповідно, створити можливості для співпраці. В Україні громадські організації, орієнтовані на розвиток («інститути міста»), або неурядові організації, як правило, підтримують комунікацію між громадами. Іноді бізнес-структури можуть залучати професійних фасилітаторів, які допомагають місцевій владі структурувати діалог у громаді на певні теми. Молодіжні ради, сільські старости, викладачі університетів та релігійні лідери можуть сприяти комунікації з різними зацікавленими сторонами.

2.4 Розбудовувати спроможність громад до внутрішньої комунікації поза участю посадових осіб.

Розвиток навичок офіційно призначених комунікаційників в органах місцевого самоврядування для точної, цілеспрямованої та конструктивної комунікації, пристосованої до різноманітних потреб зацікавлених сторін, є надзвичайно важливим. А проте, ОМС та інші зацікавлені сторони, такі як донори, повинні творчо підходити до залучення нових груп як комунікаторів (наприклад, молодіжні організації та НУО), оскільки місцеві органи влади можуть працювати на межі своїх можливостей під час врегулювання та реагування на кризи під час війни. Представники цих груп мають бути навчені тим самим навичкам, що й державні службовці, про яких йшлося вище.

3. Інвестуйте в життєстійкість ОМС через поєднання цифрових та аналогових рішень

3.1 Цифрові рішення повинні враховувати навички та доступність цифрових інструментів у громаді.

Український досвід демонструє, що цифрові технології мають важливе значення для комунікації та координації між органами місцевого самоврядування в Україні. Завдяки цьому підвищується гнучкість і швидкість поширення публічної інформації, що має вирішальне значення в умовах високої невизначеності. Однак надмірна залежність від цифрових платформ також несе ризик поглибити цифровий розрив, потенційно залишаючи позаду тих, хто не має доступу до інтернету або цифрових навичок.

Тому вкрай важливим є поєднання цифрових і традиційних методів комунікації. В Україні ОМС використовують стаціонарні сигнали тривоги («сирени»), телефонні сповіщення, гучномовці в транспортних засобах та громадське радіо поряд із цифровими інструментами. У сільських громадах можлива комунікація через старост. Може бути корисним визначити відомі локальні точки збору на випадок відключення електроенергії або мобільного зв'язку під час надзвичайної ситуації.

3.2 Інвестувати в цифрову готовність ОМС.

Дедалі більша залежність від зацифрованих даних (наприклад, для зберігання інформації про мешканців) та цифрової комунікації між громадами та установами вимагає резервного копіювання даних та оцінки вразливості. Органи місцевого самоврядування часто потребують підтримки в плануванні цих заходів, придбанні відповідного обладнання та програмного забезпечення, а також найманні ІТ-фахівців.



Лідери місцевого самоврядування обговорюють можливості та обмеження участі громадян під час війни в серпні 2024 року в Києві.

Питання для дискусії з місцевими посадовцями та політиками

- Які практики спільної участі та фізичні простори для зустрічей громади існують у вашій громаді, які можна було б використати для координації дій у надзвичайній ситуації?
- Якою мірою всі значущі актори у вашій громаді (органи влади, бізнес, НУО) залучені до планування дій у надзвичайних ситуаціях? Чи знають ці актори свої ролі? Які у них є інструменти комунікації?
- Наскільки добре цифрова та аналогова інфраструктура муніципалітету готова до зовнішніх потрясінь, таких як кібератаки та перебої з водо-, енерго- чи продовольчим постачанням? Чи є у розпорядженні комунальних служб та бомбосховищ придатні для використання та поновлювані запаси та джерела енергії? Які заходи вживаються для зменшення ризиків більшого розриву?

Докладніше

Keudel, O., Hatsko, V., Darkovich, A., & Huss, O. (2024). Local Democracy and Resilience in Ukraine: Learning from Communities' Crisis Response in War (Research Report No. 33). Swedish International Centre for Local Democracy.
<https://icld.se/en/publications/local-democracy-and-resilience-in-ukraine-learning-from-communities-crisis-response-in-war/>

Список використаних джерел

Cabinet of Ministers of Ukraine., 2014. On the approval of the Concept of reforming local self-government and the territorial organization of power in Ukraine, Regulation of the Cabinet of Ministers of Ukraine. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/go/333-2014-%D1%80> (Accessed: 2 February 2025).

Darkovich, A., Hnyda, O., Hatsko, V., Keudel, O., 2025 (unpublished). "Not the right time?" Challenges and opportunities engagement at the local level at the local level during the war (in Ukrainian) (Validation session report). Kyiv School of Economics, Kyiv.

Lebel, L., Anderies, J.M., Campbell, B., Folke, C., Hatfield-Dodds, S., Hughes, T.P., Wilson, J., 2006. Governance and the Capacity to Manage Resilience in Regional Social-Ecological Systems. *Ecology and Society* 11. OECD. 2018., Maintaining the Momentum of Decentralisation in Ukraine. Paris: OECD Publishing (OECD Multi-level Governance Studies). Available at: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264301436-en> (Accessed: 23 June 2020).

