

# Звіт

---

**Відновлення інститутів публічної  
влади на деокупованих  
територіях у 2014–2023 роках:  
аналіз досвіду та потреб громад**



*Цей звіт підготовлено в рамках проекту «Громадянське суспільство для післявоєнного відновлення України та готовності до ЄС», що реалізується за підтримки ЄС.*

*Зміст звіту є винятковою відповідальністю ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив» та не обов'язково відображає позицію Європейського Союзу.*

*Звіт пройшов peer review таких експертів:*

**Анатолій Ткачук,**

*експерт з питань децентралізації та регіонального розвитку, директор з науки та розвитку Інституту громадянського суспільства*

**Відновлення інститутів  
публічної влади на деокупованих  
територіях у 2014–2023 роках:  
аналіз досвіду та потреб громад**

# ЗМІСТ

---

1. ОГЛЯД ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ВІДНОВЛЕННЯ ТА РЕІНТЕГРАЦІЇ 2014–2021 РОКІВ	15
2. АНАЛІЗ ПРАКТИК ВІДНОВЛЕННЯ ДЕОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ У 2014–2021 РОКАХ	34
2.1. Управління на деокупованих територіях у 2014–2021 роках	34
2.2. Планування відновлення та пріоритетні сфери	37
2.3. Особливості фінансування	40
2.4. Комунікація між суб'єктами політики відновлення	43
2.5. Відновлення соціально-економічних сфер деокупованих територій у 2014–2021 роках	51
3. ОГЛЯД ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ВІДНОВЛЕННЯ ГРОМАД УКРАЇНИ ПІСЛЯ ПОВНОМАСШТАБНОГО ВТОРГНЕННЯ	60
4. ПРАКТИКИ ВІДНОВЛЕННЯ ДЕОКУПОВАНИХ ГРОМАД УКРАЇНИ ПІСЛЯ ПОВНОМАСШТАБНОГО ВТОРГНЕННЯ	75
4.1. Міркування стейкхолдерів щодо значення категорії «відновлення».	75
4.2. Пріоритетні сфери відновлення	77
4.3. Розробка планувальних документів	82
4.4. Особливості фінансування та розподіл ресурсів	86
4.5. Роль суб'єктів політики відновлення	88
4.6. Оцінка потреб для відновлення деокупованих громад України	94
РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ СТЕЙКХОЛДЕРІВ	105
ДОДАТКИ	111

# Список скорочень

---

АТО – антитерористична операція на Сході України  
БФ – благодійний фонд  
ВА – військова адміністрація  
ВЦА – військово-цивільна адміністрація  
ВПО – внутрішньо переміщена особа  
ВРУ – Верховна Рада України  
ВВП – валовий внутрішній продукт  
ГО – громадська організація  
ДСНС – Державна служба України з надзвичайних ситуацій  
ДФРР – Державний фонд регіонального розвитку  
ЗУ – Закон України  
ІГС – інститут громадянського суспільства  
КЗ – комунальний заклад  
КМУ – Кабінет Міністрів України  
КП – комунальне підприємство  
КУ – Конституція України  
Мінрегіон – Міністерство розвитку громад та територій України  
МінТОТ – Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб  
Мінфін – Міністерство фінансів України  
НПА – нормативно-правовий акт  
ОВА – обласна військова адміністрація  
ОДА – обласна державна адміністрація  
ОМС – орган місцевого самоврядування  
ЦНАП – Центр надання адміністративних послуг  
ЦОБВ – центральний орган виконавчої влади

# Резюме

---

Аналіз досвіду відновлення деокупованих громад України свідчить, що державна політика відновлення як у період 2014–2021 років, так і після повномасштабного вторгнення росії змінювалася від відбудови виключно інфраструктурних об'єктів до розробки довгострокових цілей розвитку територій. Проте на державному рівні так і не встановлено загального системного підходу до відновлення деокупованих громад, оскільки досі існують неузгодженості щодо критеріїв типів територій залежно від безпекових умов, відсутні загальнонаціональна політика щодо ВПО та вимушених мігрантів, координація і співпраця між різними відомствами різних міністерств. Всі ці та низка інших факторів, які обґрунтовані у дослідженні, так чи інакше впливають на відновлення громад і їхній розвиток.

**Процеси політики відновлення протягом 2014–2021 років можна розділити на декілька етапів, які характеризуються різними підходами, здебільшого відбудовою інфраструктурних об'єктів. А політика реінтеграції Донецької та Луганської областей почала активніше розроблятися з 2019 року, на п'ятий рік війни росії проти України.**

Загалом політика відновлення територій 2014 року характеризувалася такими аспектами:

## **1. Відсутність чітких пріоритетів на першому етапі відновлення та фокус на відбудові інфраструктурних об'єктів, забезпеченні базовими послугами жителів і ВПО**

Відновлення деокупованих населених пунктів у 2014 році було реалізовано завдяки окремим проектам реконструкції та будівництва, коштам міжнародних партнерів. Планування довготривалих завдань, що мали включати покращення загального рівня життя людей, оптимізацію сфери надання послуг і зміцнення соціальної згуртованості, реінтеграцію Донецької та Луганської областей, не мало системного характеру до 2016 року, а тому призводило до нераціонального розподілу ресурсів.

## **2. Інституційне переосмислення процесів відновлення територій**

Для забезпечення взаємодії між усіма учасниками процесу відновлення внаслідок послідовної інституційної трансформації утворено Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України, що згодом реорганізувалося у Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій. У населених пунктах утворилися тимчасові військово-цивільні адміністрації, що стали альтернативним варіантом відновлення місцевої влади на деокупованих територіях після 2014 року.

## **3. Відсутність прозорого принципу розподілу ресурсів**

Джерелами фінансування були кошти з державного бюджету, місцеві бюджети, а також міжнародна фінансова допомога. Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР) було визначено одним із основних джерел фінансування проектів відновлення. Але пріоритезація проектів розвитку для територій, що постраждали від агресії РФ, залежала від визначених пріоритетів ОДА, а також обмежувалася розміром витрат, що призвело до політизації процесу відбору. Тому спостерігалось порушення законодавства у використанні коштів ДФРР.

#### **4. Системні проблеми у комунікації між різними гілками влади**

Розроблені на центральному рівні розпорядження політики відновлення мали здебільшого загальний рекомендаційний характер та не супроводжувалися детальними методичними поясненнями. Комунікація між місцевою та регіональною владою ґрунтувалася на особистих контактах, що призводило до просування інтересів окремих територій, де були активні очільники та наявні ресурси.

#### **5. Втілення секторальних реформ і реформ місцевого самоврядування сприяло покращенню відновлення соціально-економічних сфер**

Децентралізація сприяла покращенню відновлення, зокрема у контексті взаємодії між різними рівнями влади, наближення послуг до людей через створення ЦНАПів, можливостей для залучення ресурсів. Медична реформа та діяльність мобільних медичних груп мали позитивний вплив на відновлення системи надання медичних послуг на постраждалих територіях.

#### **6. Відсутність критеріїв для визначення типів територій, що потребували відновлення**

Дія нормативно-правових актів, що мали вплив на відновлення, у різних ситуаціях поширювалася на різні території. Якщо у випадку тимчасово окупованих територій перелік та межі визначалися окремими розпорядженнями Уряду, то індикаторів віднесення територій до таких, що зазнали негативного впливу внаслідок збройної агресії, визначено не було. Тобто відсутність чіткого алгоритму типізації територій призводила до невизначеності розподілу відповідальності між виконавцями заходів відновлення та розвитку регіону, а також несправедливого розподілу фінансових ресурсів.



Політика відновлення деокупованих громад після 2022 року має інакші особливості порівняно з процесами до повномасштабного вторгнення, адже масштаби руйнувань, кількість ВПО та вимушених мігрантів є значно більшими. Загалом політика відновлення деокупованих громад 2022 року характеризується такими аспектами:

## **1. Відсутність єдиної політики відновлення деокупованих громад**

Перший та уніфікований документ, який відображає напрями відновлення – План відновлення України – досі не затверджений. Окрім того, він потребує доопрацювання у зв'язку з наявністю дублювань заходів між різними програмами Плану та неузгодженостей між програмами.

## **2. Наявність «конфлікуючих норм» у двох нормативно-правових актах, що стосуються відновлення**

Згідно із ЗУ «Про засади державної регіональної політики» та підзаконними НПА, прийнятими на його виконання, Програма комплексного відновлення є необхідною для підготовки Плану відновлення. Натомість відповідно до ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» Програма комплексного відновлення не є обов'язковою.

## **3. Відсутність координації між установами, відомствами на рівні центральної влади**

Відсутність координації між відомствами на рівні центральної влади уповільнює процеси відновлення у громадах, тому прийняття рішень суттєво затягується. Для цього має бути системно поєднана політика на національному рівні щодо відновлення з чіткими індикаторами та інструкціями для громад. І кожне міністерство повинно розуміти власну роль у процесах відновлення та яку саме допомогу воно може надати громадам.

## **4. Категорія «відновлення» має ширше значення для стейкхолдерів, ніж поняття «відбудова»**

Міркування стейкхолдерів про відновлення особливо не відрізняються від інтерпретації цього поняття у нормативно-правових актах. На їхню думку,

відновлення стосується комплексу заходів відбудови (тобто відновлення інфраструктури) та модернізації (що полягає у залученні інвестицій і плануванні довгострокових заходів). Хоча стейкхолдери розглядають відбудову як частину відновлення, тобто його першочерговий етап, у нормативно-правових актах ці два поняття є радше синонімами.

## **5. Місцева влада стикнулася з труднощами ще на перших етапах відновлення, а саме – проведення оцінки пошкоджень**

Місцева влада часто не могла провести швидку та якісну оцінку пошкоджень власними силами, а отже, розв'язання цього питання потребує підтримки вищих рівнів влади. Основними напрямками підтримки можуть бути кадровий і технічний.

## **6. Відсутність підготовчого етапу для відновлення, скоординованого центральною владою**

Оскільки оцінка пошкоджень і визначення пріоритетів, найімовірніше, не є можливими до моменту фактичного звільнення територій, доцільним є підготовчий етап. Попередня підготовка зможе значно прискорити виконання завдань відновлення і розв'язати у найкоротші терміни проблеми, які очевидно виникнуть одразу після деокупації.

## **7. Розробка планувальних документів є обов'язковою для громад, проте під час їх підготовки місцева влада стикається із низкою труднощів**

Брак кваліфікованих кадрів, навичок проєктного менеджменту, досвіду написання планувальних документів; відсутність визначеної національної політики (наприклад, щодо таких питань, як повернення ВПО та біженців, визначення типів територій з особливими умовами, як-то: ступінь руйнувань, близькість до кордону з РФ, низька густина населення тощо) – усі ці фактори впливають на планування заходів відновлення громад.

# Вступ

Військова агресія РФ, що почалася у 2014 році та розширилася у 2022-му, спричинила катастрофічні наслідки для України, такі як людські жертви, масштабні руйнування, тимчасова окупація частини територій, масова міграція тощо.

За даними фахівців, станом на червень 2023 року з початку повномасштабного російського військового вторгнення загальна сума прямих задокументованих збитків, завданих інфраструктурі України, оцінюється у **\$150,5 млрд** (за вартістю заміщення). У загальному обсязі прямих збитків найбільшу частку становлять втрати житлового фонду – **\$55,9 млрд**, враховуючи збитки приблизно **\$1 млрд** від затоплень і руйнувань житлових будинків внаслідок підриву Каховської ГЕС. Найбільших руйнувань зазнав житловий фонд таких міст, як Маріуполь, Харків, Чернігів, Северодонецьк, Рубіжне, Бахмут, Мар'їнка, Лисичанськ, Попасна, Ізюм і Волноваха. Наприклад, за попередніми оцінками, у Северодонецьку пошкоджено **90%** житлового фонду, а такі міста, як Бахмут і Мар'їнка, майже не мають непошкоджених будівель. Втрати активів бізнесу оцінюються на рівні **\$11,4 млрд** і продовжують зростати. Однією з найбільш постраждалих сфер також є освітня: прямі задокументовані збитки від руйнувань закладів освіти становлять **\$9,7 млрд**. Загалом внаслідок бойових дій вже пошкоджено майже **3400** закладів освіти<sup>1</sup>.

Окрім руйнувань інфраструктури, війна спричинила масову міграцію українців. За даними ООН, кількість біженців з України, зареєстрованих для тимчасового захисту або в аналогічних національних схемах захисту в Європі, станом на серпень 2023 року досягла **5 млн 8,34 тис. осіб**<sup>2</sup>. Частина території України до цього часу перебуває у тимчасовій окупації. За даними Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій, станом на серпень 2023 року Автономна Республіка Крим, частина Донецької, Запорізької, Луганської, Миколаївської, Харківської, Херсонської областей досі тимчасово окуповані росією<sup>3</sup>.

---

1 Загальна сума прямих збитків, завданих інфраструктурі України через війну, за підсумками червня 2023 року перевищила \$150 млрд: <https://kse.ua/ua/about-the-school/news/zagalna-suma-pryamih-zbitkiv-zavdana-infrastrukturii-ukrayini-cherez-viynu-za-pidsumkami-cherვნya-2023-roku-perevishhila-150-mlrd/>

2 Управління Верховного комісара ООН у справах біженців: [https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine#\\_ga=2.228732760.514168680.1646989952-176134281.1646551413](https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine#_ga=2.228732760.514168680.1646989952-176134281.1646551413)

3 Перелік територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих РФ: [https://minre.gov.ua/wp-content/uploads/2023/08/perelik\\_zatverdzhenyj\\_nakazom\\_224\\_vid\\_17\\_08\\_2023\\_1.pdf](https://minre.gov.ua/wp-content/uploads/2023/08/perelik_zatverdzhenyj_nakazom_224_vid_17_08_2023_1.pdf)

**Метою дослідження** є узагальнене визначення потреб деокупованих громад у відновленні та вироблення рекомендацій для органів державної влади і місцевого самоврядування щодо організації процесу відновлення в умовах продовження війни. Для досягнення цієї мети, з одного боку, були проаналізовані державні політики щодо відновлення територій (2014–2023). Ймовірні недоліки попередніх практик і правові прогалини можуть бути враховані у розробці актуальних політик та впровадженні сучасних підходів до відновлення деокупованих громад. Проте важливо зазначити, що після повномасштабного вторгнення росії рівень пошкоджень є більшим, а демографічна ситуація критичніша. З іншого боку, були проведені інтерв'ю з представниками влади (державної та місцевої), експертами та громадськими організаціями (із Донецької та Луганської областей). Для розуміння контексту дослідження та інтерпретації результатів необхідно зробити категоріальне уточнення. У нашому дослідженні поняття «відновлення територіальних громад» є найбільш уживаним. Для опису системи відновлення як заходів політики ми використовуємо поняття **«політика відновлення»**<sup>4</sup>.

Звіт складається з декількох частин. У першому розділі «Огляд державної політики відновлення та реінтеграції 2014–2021 років» проаналізовано особливості координаційних процесів відновлення, а також зміст нормативно-правових актів, які приймалися протягом 2014–2021 років, тобто до початку повномасштабного вторгнення росії. Другий розділ «Аналіз практик відновлення деокупованих територій у 2014–2021 роках» містить інформацію про те, як на територіях Донецької та Луганської областей імплементувалися заходи політики відновлення, а також з якими проблемами місцева влада стикалася у процесі відновлення територій. У третьому розділі «Огляд державної політики відновлення громад України після повномасштабного вторгнення» подається інформація про чинні норми та їх короткий огляд. Четвертий розділ «Практики відновлення деокупованих громад України після повномасштабного вторгнення» пропонує читачам інформацію про процеси відновлення деокупованих громад України та проблеми, з якими вони стикаються.

---

4 Детальніше про понятійно-категоріальний апарат – у Додатку І «Короткий огляд основних дослідницьких категорій».

## Методологія дослідження

Дослідження засновується на якісних методах і проходило у декілька етапів:

1. Кабінетна частина дослідження. Аналіз нормативно-правових актів, що були розроблені протягом 2014–2023 років і мали вплив на процеси відновлення; аналіз відкритих джерел, які стосуються питань відновлення.
2. Проведення напівструктурованих глибинних інтерв'ю. Загальна кількість інтерв'ю – 33. Вони проводилися віч-на-віч або за допомогою відеозв'язку протягом лютого-квітня 2023 року. Категорії респондентів: представники державної (Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України; ВРУ, військових адміністрацій) та місцевої влади деокупованих громад, громадських організацій (з Донецької та Луганської областей) і експерти (з питань освіти, охорони здоров'я, адміністративних послуг). Були опитані представники деокупованих громад з таких областей: Київська (3 громади), Сумська (3), Миколаївська (1), Харківська (2), Херсонська (2), Луганська (5), Чернігівська (4).

Перед початком дослідження та у процесі консультацій зі стейкхолдерами (народними депутатами, представниками виконавчої влади) було розроблено гайди для різних категорій респондентів, які слугували орієнтиром для дослідників. У зв'язку з тим, що інтерв'ю були напівструктурованими, дослідники могли ставити уточнюючі запитання, якщо цього потребувала розмова з респондентами. Оскільки інтерв'ю проводилися під запис для подальшого аналізу та були протранскрибовані для виділення основних кодів, перед інтерв'ю всі учасники дослідження були поінформовані про те, що участь є добровільною, а вся подана ними інформація – конфіденційною та анонімною.

Пошук учасників дослідження відбувався шляхом особистих контактів і методом «снігової кулі». Дослідники були готові до викривлень, які потенційно могли виникнути у дизайні дослідження, адже вибірка опитаних корегувалася у зв'язку з незгодою окремих респондентів з деокупованих громад на інтерв'ю. Це насамперед пов'язано із безпековим фактором і браком часового ресурсу. Втім, дослідження не претендує на репрезентативність і основна його ціль – узагальнити потреби деокупованих громад та надати рекомендації стейкхолдерам щодо організації процесу відновлення. Це дасть змогу покращити процес у подальшому в тих

громадах, які на сьогодні є тимчасово окупованими і потребуватимуть відновлення в майбутньому. Обмеженням використання результатів цього дослідження є неможливість врахування сценаріїв розвитку подій у майбутньому, зокрема в контексті безпекового фактора, тривалості перебування територій у тимчасовій окупації. Проте рекомендаційні висновки можуть бути адаптовані до конкретних ситуацій для розробки стратегій і політик відновлення деокупованих громад України.

Також дослідження розраховане як на розробників державної політики, так і на широкий загал, адже дає змогу читачам сформулювати уявлення про практики відновлення громад України в умовах триваючої війни.

# Розділ 1.

## Огляд державної політики відновлення та реінтеграції 2014-2021 років



## У цьому розділі здійснено аналіз питань, які стосуються двох вимірів політики відновлення – нормативного та інституційного.

*З одного боку, проаналізовано низку документів державної політики відновлення, що були прийняті протягом 2014–2021 років, тобто до початку повномасштабного вторгнення росії, та подано їхній короткий зміст. З іншого боку, описано роль інституцій, які займалися виробленням, реалізацією та координацією політики відновлення деокупованих територій. Зокрема, таких ЦОБВ, як Міністерство розвитку громад та територій, Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій, Міністерство інфраструктури, а також проаналізовано координацію зусиль цих ЦОБВ з міжнародними програмами, які діяли на Сході України.*

Реалізація заходів політики відновлення розпочалася в Україні ще з 2014 року, після звільнення частини територій Донецької та Луганської областей.

Проте на цей процес впливали низка факторів та об'єктивних причин, а саме:

- ▶ зміна політичної ситуації в країні після Революції гідності;
- ▶ початок низки реформ (зокрема децентралізації);
- ▶ відсутність відповідного історичного досвіду відновлення територій в умовах триваючої війни і тимчасово окупованих територій;
- ▶ відсутність досвіду системної співпраці з міжнародними партнерами;
- ▶ загальна непередбачуваність розвитку подій, пов'язаних із війною.

Ці фактори мали як позитивний, так і негативний вплив. З одного боку, зміна політичної ситуації в країні спричинила запуск низки реформ, що в подальшому якісно вплинули на розробку та реалізацію політики відновлення. З іншого – ці виклики були для України новими, і відсутність попереднього досвіду організації відновлення в умовах триваючої війни вплинула на якість і координацію політики відновлення на першопочаткових етапах.

Політика відновлення засновувалася на двох вимірах – нормотворчому та інституційному. З одного боку, були прийняті нормативно-правові акти, якими закріплювалися заходи політики відновлення, з іншого –



створювалися нові інституції, реорганізовувалися вже існуючі міністерства, які відповідали за втілення заходів політики відновлення. У деяких випадках рішення, які розроблялися, були успішні, у деяких – не дуже. Проте знову ж таки на це впливали об'єктивні чинники.

Загалом протягом 2014–2021 років були розроблені нормативно-правові акти, серед яких: стратегії регіонального розвитку, Програма з відновлення та розбудови миру у східних регіонах України, Стратегія економічного розвитку Донецької та Луганської областей і низка інших. Окрім цього, багатогалузеві заходи з відновлення вимагали координації дій органів центральної та місцевої влади, а також участі громадських організацій і міжнародних партнерів. Забезпечення взаємодії між усіма учасниками процесу відновлення було покладено на профільні центральні органи виконавчої влади, що створювалися та реформувалися відповідно до змін бачення процесів відновлення. Так, Державне агентство України з питань відновлення Донбасу трансформувалося у Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб, яке також було реорганізоване у Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій.

Залежно від зміни підходів заходи політики відновлення 2014–2021 років можна поділити на етапи:

- ▶ **2014–2015 роки** – характеризується частковим втіленням заходів політики відновлення, що полягали у напрацюванні нормативно-правових актів і запровадженні інституцій для координації процесів. Основний фокус – відбудова інфраструктурних об'єктів та забезпечення населення базовими послугами.
- ▶ **2016–2018 роки** – актуалізація питання згуртованості деокупованих територій, підтримка середнього та малого бізнесу, активне залучення міжнародних програм для відновлення територій.
- ▶ **2019–2021 роки** – у публічному дискурсі починають вживати поняття «реінтеграція» та розробляти заходи політики відновлення із фокусом на реінтеграцію деокупованих територій.

## 2014–2015 роки: перший етап політики відновлення

Питання політики відновлення деокупованих територій актуалізувалося одразу після звільнення частини Донецької та Луганської областей у 2014-му. На цьому етапі для реалізації заходів відновлення були залучені як представники влади, так і міжнародні партнери та громадські організації.

### **Першим документом, у якому зазначалися основні завдання щодо політики відновлення, була Державна стратегія регіонального розвитку на період 2015–2020 років<sup>5</sup>.**

Так, у Стратегії пропонувалося створення двоетапної Державної цільової програми щодо відновлення мирного життя, стабілізації ситуації та розвитку економіки в Донецькій та Луганській областях. На першому етапі планувалося відновлення функціонування органів влади, критичної інфраструктури, задоволення соціальних потреб жителів і переселенців, а друга фаза передбачала створення сприятливого бізнес-клімату й соціально-економічних стимулів для збільшення інвестиційної привабливості. У Стратегії також передбачалися заходи, що стосувалися захисту національних інтересів і прав громадян на тимчасово окупованій території Криму та м. Севастополя й повернення цих територій.

Наступним кроком стало затвердження *Плану заходів з організації відновлення пошкоджених (зруйнованих) об'єктів соціальної і транспортної інфраструктури, житлового фонду та систем забезпечення життєдіяльності на території Донецької та Луганської областей*<sup>6</sup>, яким передбачалися створення місцевих штабів з відновлення інфраструктури, розробка необхідних нормативно-правових актів, визначення обсягів руйнувань і пріоритетів відбудови об'єктів інфраструктури, формування джерел фінансування. Отже, цей План конкретизував саме аспекти відбудови зруйнованих об'єктів, що було необхідним на першому етапі політики відновлення та загалом для організаційно-технічного забезпечення цього процесу. Відповідальність за виконання Плану було покладено на низку

---

5 Постанова КМУ від 6 серпня 2014 року № 385 «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF#Text>

6 Розпорядження КМУ від 16 жовтня 2014 року № 1002-р «Про затвердження плану заходів з організації відновлення пошкоджених (зруйнованих) об'єктів соціальної і транспортної інфраструктури, житлового фонду та систем забезпечення життєдіяльності на території Донецької та Луганської областей»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1002-2014-%D1%80#n7>

органів центральної (Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, Міністерство інфраструктури, Міністерство соціальної політики, Міністерство фінансів тощо) та місцевої влади, а також на *новостворене Державне агентство України з питань відновлення Донбасу*<sup>7</sup>. Фактично Агентство стало першою спробою створення окремого органу, завданнями якого були реалізація державної політики відновлення і координація дій центральної та місцевої влади, забезпечення соціального захисту переміщених осіб і сприяння залученню міжнародної підтримки у Донецькій та Луганській областях.

Паралельно зі спробами визначити пріоритети й механізми відновлення територій виникла потреба у смисловому та інституційному огляді функцій місцевої влади у Донецькій та Луганській областях. Так, *у вересні 2014 року було прийнято Закон України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей»*<sup>8</sup>.

Передумовою прийняття Закону були вимоги Мінських угод як спроба завершити війну політико-дипломатичним шляхом. Метою декларувалося створення умов для нормалізації ситуації та відновлення правопорядку, повернення жителів на деокуповані території та їх реінтеграція. Законом також передбачалося надання державної підтримки для соціально-економічного розвитку окремих районів Донецької та Луганської областей, що мало сприяти відновленню інфраструктури та покращенню бізнес-клімату в регіоні. Дія Закону фактично поширювалася на райони проведення АТО, а список населених пунктів визначався окремим рішенням Верховної Ради України<sup>9</sup>. Прийняття Закону викликало багато суперечок серед депутатів та експертної спільноти, зокрема у зв'язку з невідповідністю його положень Конституції України. Так, у конституційному поданні 53 народних депутатів зазначалося про такі порушення<sup>10</sup>:

- *норм Конституції України щодо принципу суверенітету і незалежності: Закон надавав повноваження для окупованих росією територій; прийнятий під зовнішнім впливом росії; обмежує суверенітет України над частиною території України, яку окупувала рф;*

---

7 Постанова КМУ від 26 листопада 2014 року № 655 «Деякі питання Державного агентства з питань відновлення Донбасу»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/655-2014-%D0%BF#Text>

8 Закон України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1680-18#Text>

9 Постанова ВРУ від 17 березня 2015 року № 252-VIII «Про визначення окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей, в яких запроваджується особливий порядок місцевого самоврядування»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-19#Text>

10 Конституційне подання: [https://ccu.gov.ua/sites/default/files/3\\_4691.pdf](https://ccu.gov.ua/sites/default/files/3_4691.pdf)

- ▶ **принципу унітарності:** Закон визначав території, які перебувають під окупацією росії, як окремі райони; створював для частини території України окрему юридичну площину і наділяв її ознаками суверенітету; загрожував консолідації і розвитку української нації;
- ▶ **принципу верховенства права,** а саме: законність Конституції України, заборона свавілля, доступ до правосуддя, дотримання прав людини, заборона дискримінації;
- ▶ **принципу демократії:** Законом забороняється достроково припиняти повноваження ОМС, обраних на позачергових виборах; встановлюються правила проведення позачергових виборів до ОМС на окупованих територіях;
- ▶ **принципу місцевого самоврядування:** Законом встановлено особливий порядок місцевого самоврядування для «окремих районів», що не має конституційного підґрунтя;
- ▶ **конституційної процедури під час прийняття Закону:** голосування відбувалося у закритому режимі, без відображення на табло інформації про результати голосування; відсутність інформації про результати голосування на сторінках законопроекту.

Іншим важливим з огляду на встановлення правових засад місцевої влади був **Закон України «Про військово-цивільні адміністрації»**<sup>11</sup>. Передбачалося, що в окремих частинах Донецької та Луганської областей, де повноваження ОМС не виконувалися, зокрема внаслідок фактичного їх самоусунення, функціонували ВЦА. У 2015 році у Донецькій та Луганській областях діяло 19 військово-цивільних адміністрацій. Дві з них були обласними – Луганська та Донецька, решта 17 – міські, сільські та селищні ВЦА<sup>12</sup>. Ці тимчасові структури утворювалися за рішенням Президента України залежно від безпекової ситуації та можливості функціонування ОМС. Основна функція ВЦА – забезпечити громадський порядок і безпеку на територіях, де ведуться бойові дії, недопущення гуманітарної катастрофи в районі проведення антитерористичної операції. А це в умовах війни є першочерговими заходами. До повноважень ВЦА також входили завдання цивільного характеру у сфері планування й соціально-економічного розвитку, складання та затвердження місцевого бюджету,

<sup>11</sup> Закон України «Про військово-цивільні адміністрації»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text>

<sup>12</sup> У **Додатку 2** наявний детальний список ВЦА у Донецькій та Луганській областях, що були створені у 2015 році.

встановлення тарифів, управління майном тощо. З одного боку, створення військово-цивільних адміністрацій було альтернативним варіантом для розв'язання соціальних, гуманітарних проблем на територіях Донецької та Луганської областей, де місцева влада не виконувала свої повноваження. З іншого – перша редакція Закону містила положення, що суперечили нормам Конституції України<sup>13</sup>.

Вже на першому етапі відновлення свою діяльність на деокупованих територіях почали міжнародні партнери. Міжнародні програми були дієвими механізмами для реалізації заходів політики відновлення, адже так Україна отримувала значне фінансування та підтримку для відновлення. У 2014 році Європейський інвестиційний банк та Уряд України уклали *Угоду про Надзвичайну кредитну програму для відновлення України та для виділення кредиту у розмірі €200 млн на фінансування локальних проєктів*, що були спрямовані здебільшого на відбудову соціальної інфраструктури та покращення умов життя ВПО14. Особливістю Програми було те, що нею були охоплені три групи територій, а саме: райони Донецької та Луганської областей, що зазнали негативних наслідків збройної агресії РФ на підконтрольній Україні території; прилеглі області, що прийняли найбільшу кількість ВПО (Харківська, Дніпропетровська та Запорізька області); а також інші міські ради, що зіткнулися зі складністю надання базових послуг через велику кількість ВПО. Надання субвенції місцевим бюджетам на реалізацію проєктів у межах Програми регулював Мінрегіон та був її головним розпорядником<sup>15</sup>.

У 2015 році уряди України та Японії підписали *Угоду про надання Україні гранта непроєктного типу на закупівлю спеціального обладнання*

---

13 Головне науково-експертне управління зазначало про невідповідність конституційності, а саме: підпорядкування ВЦА органу АТЦ при СБУ та приналежність до її структури (пов'язано з тим, що ВЦА наділялися повноваженнями ОМС, а в АТЦ і СБУ інша сфера компетенцій, що відрізняється від ОМС); наділення ВЦА повноваженнями скасування актів виконавчих органів ради, які не відповідають конституційності (згідно Конституції України рішення ОМС можуть зупинятися з одночасним зверненням до суду); відсутність чітких критеріїв створення ВЦА; новели щодо повноважень Президента затверджувати перелік посад у ВЦА; відсутність чітких приписів щодо питань правового статусу ВЦА як юридичної особи; невідповідність окремих положень ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про Службу безпеки України».

14 Фінансова угода між Україною та Європейським інвестиційним банком (Проєкт «Надзвичайна кредитна програма для відновлення України»): [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/971\\_014/ed20141222#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/971_014/ed20141222#Text)

15 Постанова КМУ від 25 листопада 2015 року № 1068 «Деякі питання використання коштів для реалізації проєктів у рамках Надзвичайної кредитної програми для відновлення України»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1068-2015-%D0%BF/ed20151125#Text>

*для відновлення східних регіонів України<sup>16</sup>, Узгоджений протокол щодо процедурних деталей і Протокол обговорення щодо протидії корупції.*

Основну роль зі сторони України в комунікації та співпраці щодо грантових коштів виконувало Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства. І загалом Уряд Японії системно підтримував заходи відновлення Донбасу в межах надання пакетів фінансової допомоги відповідно до різних сфер (медична, освітня тощо)<sup>17, 18</sup>. Особлива увага була спрямована на соціальну сферу, допомогу ВПО, підтримку бізнесу. Міжнародні партнери насамперед спрямовували допомогу на розширення такого типу програм<sup>19</sup>.

## **Отже, 2014–2015 роки – це фактично перший етап розробки та часткового втілення державної політики відновлення.**

Проте на цьому етапі не було розроблено чітких пріоритетів, цілісного підходу до відновлення та механізмів. По суті політика відновлення та її заходи були спрямовані виключно на відбудову інфраструктурних об'єктів та відновлення базових послуг для жителів і ВПО. Окрім цього, були намагання врегулювати й покращити координаційні процеси через створення окремих інституцій як на рівні центральної виконавчої влади, так і місцевої влади. Вагому роль у наданні необхідного фінансування відігравали міжнародні партнери України.

---

16 Уряд Японії надав Уряду України \$4,2 млн на відновлення Донбасу: <https://www.kmu.gov.ua/news/248050270>

17 Донбас отримає від Японії \$16,6 млн: [https://www.ukrinform.ua/rubric-other\\_news/1811878-donbas\\_otrimae\\_vid\\_yaponiii\\_ponad\\_165\\_milyona\\_2018299.html](https://www.ukrinform.ua/rubric-other_news/1811878-donbas_otrimae_vid_yaponiii_ponad_165_milyona_2018299.html)

18 На Донеччині реалізовується міжнародна програма допомоги освітнім закладам: <https://mon.gov.ua/ua/news/usi-novivni-novini-2015-09-10-na-donechchini-realizovetsya-mizhnarodna-programa-dopomogi-osvitnim-zakladam>

19 ПРООН, ЮНІСЕФ, МОМ, Уряд Японії та Уряд України збільшать рівень допомоги ВПО та сприятимуть економічному та соціальному відновленню Східної України: <https://ukraine.ion.int/uk/node/111981>

**У 2016 році був розроблений перший системний документ — Концепція Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України<sup>20</sup>, якою пропонувалося здійснення комплексних заходів та передбачено виконання дій за трьома стратегічними компонентами:**

- ▶ відновлення критичної інфраструктури та соціальних послуг;
- ▶ економічне відновлення;
- ▶ зміцнення соціальної стійкості, розбудова миру та громадської безпеки, вироблення механізму соціальної згуртованості. У контексті цього компонента вагоме значення надавалося розвитку місцевого самоврядування, децентралізації з метою створення самодостатніх територіальних громад; проведення моніторингу ситуації в територіальних громадах щодо вразливості, ризиків і соціальних зв'язків; забезпечення психологічної та соціальної підтримки жителів, які постраждали від війни.

Для реалізації заходів Програми<sup>21</sup> планувалося залучення різних джерел фінансування: державний і місцевий бюджети, міжнародна фінансова й технічна допомога. Додатковими джерелами фінансування завдань та заходів Програми було визначено цільові фонди багатьох партнерів для допомоги переселенцям і відновлення територій<sup>22</sup>.

---

20 Розпорядження КМУ від 31 серпня 2016 року № 892-р «Про схвалення Концепції Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/892-2016-%D1%80/print#n9>

21 Постанова КМУ від 13 грудня 2017 року № 1071 «Про затвердження Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1071-2017-%D0%BF/ed20171213#Text>

22 Створення цільових фондів було закріплено Меморандумом про взаєморозуміння щодо співпраці між Кабінетом Міністрів України, Організацією Об'єднаних Націй та Міжнародним банком реконструкції та розвитку щодо утворення цільових фондів багатьох партнерів: <https://www.kmu.gov.ua/npas/249350561>

Важливо наголосити, що Програма мала низку суттєвих відмінностей від попередніх документів політики, а саме:

- ▶ **програмно-цільовий метод:** містила перелік завдань за напрямками; прогнозованість результатів: містила показники виконання та очікувані результати у щорічній перспективі до 2023 року;
- ▶ **розширення охоплення:** дія поширювалася також на прилеглі області (Запорізька, Дніпропетровська та Харківська), що також зазнали негативного впливу через припинення економічних зв'язків із РФ та збільшення кількості жителів за рахунок ВПО;
- ▶ **згуртованість суспільства:** враховувала заходи для досягнення соціальної єдності та відбудови довіри, що заклали фундамент державної політики реінтеграції.

Важливим був фокус на необхідності консолідації діяльності центральних і місцевих органів влади, громадських організацій і міжнародних партнерів. Серед інших вагомих документів, що формували пріоритети розвитку та плани заходів відновлення, були щорічні **обласні програми економічного і соціального розвитку Донецької<sup>23</sup> та Луганської<sup>24</sup> областей**, що розроблялися обласними адміністраціями. У ці програми системно вносилися зміни відповідно до поточної ситуації та кількісних показників соціально-економічних сфер регіону.

На основі проведеного аналізу розроблялися цілі та пріоритети, заходи, які необхідні для відновлення та розвитку регіону, а також зазначалися джерела фінансування.

У цей період також спостерігалася активна залученість міжнародних партнерів, які фінансували заходи політики відновлення у різних сферах: відновлення інфраструктури, надання обладнання для медичних установ, постачання гуманітарної допомоги<sup>25, 26</sup>. На особливу увагу заслуговує **проект «Український донецький куркуль» з надання фінансової підтримки**

---

23 Програми економічного і соціального розвитку Донецької області: <https://dn.gov.ua/ekonomika/programi-rozvitku-regionu/programa-ekonomichnogo-i-socialnogo-rozvitku>

24 Програми соціально-економічного розвитку Луганської області: [http://loga.gov.ua/oda/about/depart/economy/se\\_state/program/all](http://loga.gov.ua/oda/about/depart/economy/se_state/program/all)

25 Уряд Японії надає \$13,64 млн на підтримку людей і громад, постраждалих від конфлікту в Східній Україні: <https://www.kmu.gov.ua/news/249061296>

26 Більше 13 000 осіб отримали допомогу на Донбасі за фінансування USAID/OFDA: <https://www.adra.ua/bilshe-13-tisyach-osib-otrimali-dopomogu-na-donbasi/page/2/>



**представникам малого бізнесу.** Проєкт був спрямований на покращення людського потенціалу та збільшення ресурсу на територіях, які потребували відновлення. Для цього, окрім надання коштів для малого бізнесу, діяла консультаційна лінія. Протягом 2018 року розглянуто **251 проєкт** на загальну суму **108,5 млн грн** та визначено переможцями **63 проєкти** на загальну суму **27,29 млн грн** (сума співфінансування з місцевих бюджетів – **8,19 млн грн**). Проєктами переможців передбачалося створити **246 робочих місць**<sup>27</sup>. Загалом у Донецькій області в межах проєкту профінансовано понад **200** бізнес-проєктів, за якими створено близько **760** нових робочих місць<sup>28, 29</sup>.

Окрім прийняття програмних документів і реалізації проєктів, іншим аспектом відновлення територій був інституційний. Слабка координація між державними органами та залучення великої кількості учасників у організацію відновлення зумовили необхідність створення окремого профільного центрального органу виконавчої влади – **Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб**<sup>30</sup> (МінТОТ).

Серед основних завдань МінТОТ було визначено:

- ▶ формування і реалізація державної політики з питань тимчасово окупованої території України, окремих територій Донецької та Луганської областей, де органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження (ОРДЛО), та ВПО;
- ▶ розбудова миру, відновлення і розвиток Донецької та Луганської областей;
- ▶ стратегічне планування щодо економічного відновлення та розбудови миру на територіях, які зазнали негативного впливу внаслідок війни та/або тимчасової окупації;
- ▶ розробка пропозицій щодо пріоритетів відновлення інфраструктури на постраждалих територіях;
- ▶ координація надання гуманітарної допомоги жителям під час війни.

---

27 Інформація щодо реалізації проєкту «Український донецький куркуль»: <https://dn.gov.ua/news/informatsiya-shhodo-realizatsiyi-proektu-ukrayinskyj-donetskyj-kurkul-5>

28 «Український донецький куркуль»: <https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/2591436-ukrayinskyj-doneckij-kurkul-profinansovali-ponad-200-biznesproektiv.html>

29 Підприємці Донеччини отримали на розвиток бізнесу понад 35 млн грн: <https://dn.gov.ua/news/pidpriyemci-donechchini-otrimali-na-rozvitok-biznesu-ponad-35-mln-grivn>

30 Постанова КМУ від 8 червня 2016 року № 376 «Деякі питання Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/376-2016-%D0%BF/ed20160608#Text>

У Положенні про Міністерство було зазначено, що територією впливу є як тимчасово окуповані території ОРДЛО та Криму, так і території, що постраждали внаслідок війни та/або тимчасової окупації. Міністерство також надавало пропозиції щодо визначення об'єктів інфраструктури, які потребують першочергової відбудови на постраждалих територіях. Тому цей ЦОВВ повністю відповідав за стратегічний, гуманітарний, соціальний, інфраструктурний компоненти на деяких територіях Донецької та Луганської областей, зокрема взаємодію з міжнародними організаціями.

*Ще однією спробою посилення координації відновлення було створення Ради з питань відновлення та розбудови миру в Україні*<sup>31</sup>. Одне з основних завдань Ради полягало у сприянні: 1) забезпечення координації між центральними та місцевими органами влади; 2) залучення громадськості до обговорення необхідних заходів; 3) організації вивчення досвіду іноземних держав, які зазнавали наслідків воєнних дій, щодо політики відновлення, застосування їхніх практик; 4) підготовці пропозицій щодо стратегії реалізації державної політики відновлення та розбудови миру на територіях, що зазнали негативного впливу війни; 5) залучення інвестицій у процеси відновлення. До складу Ради мали входити представники ЦОВВ, окремих обласних державних адміністрацій, міжнародних організацій. Фактично створення цієї інституції було спробою об'єднання всіх ЦОВВ, які причетні до політики відновлення, регіональної влади, а також (за згодою) міжнародних партнерів і представника Адміністрації Президента.

Отже, у 2016–2018 роках основний фокус був спрямований на відновлення економічного компонента, особливо розвиток малого та середнього бізнесу. Про це свідчить і те, що низка міжнародних програм виділяли кошти саме на цей аспект. Окрім цього, саме у цей період вперше у документах політики відновлення було актуалізовано питання про соціальну згуртованість і стійкість, що стало основою процесів реінтеграції та децентралізації на територіях Донецької та Луганської областей.

---

31 Постанова КМУ від 14 вересня 2016 року № 672 «Про утворення Ради з питань відновлення та розбудови миру в Україні»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/672-2016-%D0%BF#Text>

## 2019–2021 роки: політика відновлення та реінтеграції

Починаючи з 2019 року, разом із оновленням державної влади, почався процес трансформації категорій «деокупація» та «відновлення», а саме набуває вживаності термін *«реінтеграція»*. У жовтні 2019 року в Маріуполі за ініціативи новообраного Президента Володимира Зеленського пройшли два форуми – інвестиційний RE: think та Форум єдності. Це була, по суті, перша практична спроба визначити комплексні державні підходи для відновлення деокупованих територій, їхньої реінтеграції з урахуванням економічного, соціального і культурного розвитку всього регіону. Це стосувалося як підконтрольних Україні територій, так і тимчасово окупованих.

Логічним продовженням політики реінтеграції стало *реформування Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України*<sup>32</sup> та *запровадження посади профільного віцепрем'єр-міністра*.

Одним із напрямів роботи Міністерства було забезпечення формування та реалізації державної політики з питань тимчасово окупованих територій у Донецькій і Луганській областях та Автономної Республіки Крим і м. Севастополя. Зокрема, пріоритетні завдання і заходи Міністерства – це необхідність економічного розвитку й оптимізації надання соціальних послуг на підконтрольній частині Донецької та Луганської областей, забезпечення виконання правових норм і соціальних гарантій для жителів.

У 2020 році також постала необхідність *в оновленні Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки*<sup>33</sup>. Ця потреба виникла, по-перше, у зв'язку із завершенням строку реалізації попереднього документа – Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, а по-друге – із запровадженням нових підходів стратегічного планування та фінансування регіонального розвитку, зокрема в контексті реформи місцевого самоврядування, яка також поширювалася на територіях Донецької та Луганської областей. Окрім цього, в Україні з'явилися нові виклики, що пов'язані з війною і суттєво впливали на ситуацію в Донецькій та Луганській областях. Зокрема, це значна різниця у показниках щодо рівня розвитку у зв'язку з браком кадрових ресурсів, інфраструктурних руйнувань, міграцією жителів тощо. Тому новою Стратегією декларувалося

---

32 Постанова КМУ від 11 березня 2020 року № 212 «Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/212-2020-%D0%BF#Text>

33 Постанова КМУ від 5 серпня 2020 року № 695 «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>

визначення типів територій, що потребують застосування особливих механізмів та інструментів державної підтримки. Комплексний територіальний підхід сприяв стимулюванню використання власного потенціалу регіонів і водночас підтримки регіонам, які потребували цього.

Головною стратегічною метою державної регіональної політики до 2027 року визначено *«створення умов для гідного життя людей в єдиній, децентралізованій, конкурентоспроможній та демократичній Україні»*. В межах Стратегії окреслені три ключові цілі:

1. Формування згуртованої держави в соціальному, гуманітарному, економічному, екологічному, безпековому та просторовому вимірах.
2. Підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів.
3. Розбудова ефективного багаторівневого врядування.

Суперечливим питанням, що потребувало більшої чіткості, було фінансове забезпечення заходів із реалізації Стратегії. Пропонувалося, що фінансування має здійснюватися за рахунок державного та місцевих бюджетів, коштів, які будуть стягнуті з рф, банківського сектору, а також допомоги міжнародних партнерів. Однак збільшення бюджетних видатків на реалізацію Стратегії було можливе через зростання дохідної частини, зокрема шляхом досягнення результатів виконання заходів Стратегії. Така взаємозалежність причинно-наслідкових факторів закріплювало виконання Стратегії, принаймні на початковому етапі, у залежність від допомоги міжнародних партнерів та бізнесу. У Державній стратегії регіонального розвитку зазначено про відновлення територій, перебудову економічного компонента регіонів, які постраждали внаслідок російської агресії проти України. Тому очевидним було те, що формування згуртованої держави, про що згадується у Державній стратегії регіонального розвитку, неможливе без розвитку економічного потенціалу та відновлення постраждалих регіонів, а надання їм особливих преференцій є цілком очікуваними та очевидними діями.

У Плані заходів з реалізації Стратегії<sup>34</sup> було запропоновано посилення можливостей розвитку територій, які потребують державної підтримки. Це включало відновлення та розбудову, а також структурну перебудову економічного потенціалу регіонів, що постраждали внаслідок збройної

---

34 Розпорядження КМУ від 12 травня 2021 року № 497-р «Деякі питання реалізації у 2021–2023 роках Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/497-2021-%D1%80#n12>

агресії РФ проти України. Серед завдань Плану заходів з реалізації Стратегії визначено: 1) продовження реалізації Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України (2017); 2) розробка проєкту Стратегії економічного розвитку Донецької та Луганської областей до 2030 року; 3) збільшення поширення інформаційного контенту для підтримки реінтеграційних процесів.

**Відповідно до Плану заходів з реалізації Стратегії у 2020–2021 роках було схвалено Концепцію економічного розвитку Донецької та Луганської областей<sup>35</sup> і затверджено Стратегію економічного розвитку Донецької та Луганської областей на період до 2030 року<sup>36</sup>.**

Збільшення періоду планування відповідало як загальній тенденції переходу України до середньострокового бюджетного планування, так і підходу інтегрованого відновлення та реінтеграції. Очевидно, що території Донецької та Луганської областей потребували іншого підходу до регіонального розвитку. Важливими у зазначених вище документах з погляду цілісності підходу є врахування особливостей регіону та розділення процесу перезавантаження економічного компонента на два етапи: спочатку на підконтрольній території, потім, після реінтеграції тимчасово окупованих територій – на всій території Донецької та Луганської областей. Заходами Концепції вимагалось запровадження спеціальних гарантій та умов для підприємницької діяльності, інструментів захисту інвестицій та інших прогресивних підходів, що значно удосконалювали та створювали стимули для функціонування ринку. Це, звісно, потребувало оновлення нормативно-правової бази, що також було передбачено у документах політики відновлення.

Заходи політики відновлення фінансувалися як державним, місцевим бюджетом, так і міжнародними партнерами. У період 2019–2021 років продовжували діяти різні міжнародні програми: проєкт ООН із відновлення

---

35 Розпорядження КМУ від 23 грудня 2020 року № 1660-р «Про схвалення Концепції економічного розвитку Донецької та Луганської областей»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1660-2020-%D1%80#Text>

36 Розпорядження КМУ від 18 серпня 2021 року № 1078-р «Про затвердження Стратегії економічного розвитку Донецької та Луганської областей на період до 2030 року»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1078-2021-%D1%80#Text>

та розбудови миру на Сході України<sup>37</sup>, проєкт USAID «Економічна підтримка Східної України»<sup>38</sup> та багато інших<sup>39</sup>.

Окрім програмних документів, питання відновлення та реінтеграції врегульовувалися у законах. Протягом 2020–2021 років було прийнято також низку нормативно-правових актів, які регулювали різні аспекти соціального та гуманітарного характеру в Донецькій і Луганській областях. Зокрема, були охоплені такі питання:

- ▶ контроль руху товарів і людей через лінію розмежування;
- ▶ облік і реєстрація внутрішньо переміщених осіб;
- ▶ надання соціальних виплат і послуг;
- ▶ створення спеціальних умов для прийому дітей з тимчасово окупованих територій до вищих навчальних закладів тощо.

## **На початку 2021 року Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій презентувало законопроект «Про особливості державної політики перехідного періоду»<sup>40</sup>.**

Проект Закону України був розроблений, серед іншого, на виконання прийнятого Президентом України Володимиром Зеленським Указу про необхідність узгодження питань реінтеграції деокупованих територій і мирного врегулювання війни на Сході України<sup>41</sup>. Ініціатори законопроекту

---

37 Програма ООН із відновлення та розбудови миру оголошує грант на розвиток груп взаємодопомоги на Сході України, що передбачала три напрями: 1) відновлення інфраструктури та відбудова економіки; 2) підтримка місцевого самоврядування та розбудова пов'язаної з цим спроможності; 3) соціальна стійкість та розбудова миру: <https://www.undp.org/uk/ukraine/prohrama-oon-iz-vidnovlennya-ta-rozbudovy-myr-u-oholoshuye-hrant-na-rozvytok-hrup-vzayemodopomohy-na-skhodi-ukrayiny>

38 Проєкт USAID «Економічна підтримка Східної України»: [https://fscluster.org/sites/default/files/usaaid\\_era\\_inclusion\\_dec\\_2021\\_ukr.pdf](https://fscluster.org/sites/default/files/usaaid_era_inclusion_dec_2021_ukr.pdf)

39 Міжнародні організації у 2021 році продовжують реалізацію важливих для Донеччини проєктів: <https://dn.gov.ua/news/mizhnarodni-organizaciyi-u-2021-roci-prodovzhuyut-realizaciyu-vazhlyvih-dlya-donechchini-proyektiv>

40 Карта законопроекту від 9 серпня 2021 року № 5844 «Про засади державної політики перехідного періоду»: [https://wl.cl.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=72625](https://wl.cl.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72625)

41 Указ Президента України від 2 червня 2021 року № 226 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 червня 2021 року «Про деякі питання активізації процесу мирного врегулювання ситуації в Донецькій та Луганській областях»:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/226/2021#Text>

вказали, що він є рамковим і встановлює основи державної політики для перехідного періоду, сприяє подоланню наслідків збройної агресії рф. У цьому документі Україна вперше окреслила правила та умови, за якими вона має намір відновлювати контроль над окупованими територіями.

Положеннями законопроекту встановлювалися такі принципи державної політики відновлення та реінтеграції:

- ▶ росія – це держава-агресор та держава-окупант, на непідконтрольних Україні територіях діють окупаційні сили рф;
- ▶ тимчасово окуповані території – це частини території України, в межах яких окупаційні сили, окупаційні адміністрації російської федерації встановили та здійснюють контроль;
- ▶ примусове чи автоматичне набуття мешканцями окупованих територій громадянства росії не може бути підставою для позбавлення громадянства України, але таке російське громадянство не визнаватиметься;
- ▶ все майно після деокупації повертається власникам, які володіють ним за українськими законами; також Україна отримає права власності на об'єкти окупаційних сил, що створені після початку тимчасової окупації;
- ▶ важливим є формування кадрового резерву для роботи на деокупованих територіях протягом періоду війни;
- ▶ визначення термінів формування переліку об'єктів, що потребують першочергового відновлення;
- ▶ використання механізму двосторонньої міжнародної співпраці з метою збереження та посилення санкцій.

## **Принципово новим стало винесення окремим розділом заходів з уникнення повторної окупації як частини процесу відновлення.**

Такі дії включали не тільки питання оборонної політики, а й виконання ефективної гуманітарної та освітньої складової, державну підтримку вивчення української мови та історії, проведення національно-патріотичного виховання та формування громадянської позиції. Водночас законопроект

містив низку неузгодженостей, створював суперечності в існуючому законодавстві та потребував значного доопрацювання. Тому законопроект було відкликано з метою доопрацювання, зокрема через неузгодженість деяких положень з Нормандським форматом переговорів, на який на той момент влада покладала сподівання як на інструмент завершення війни політико-дипломатичним шляхом<sup>42</sup>.

Так, законопроектом передбачався алгоритм реінтеграції тимчасово окупованих територій, а також поділ на воєнний і поствоєнний періоди. Цими положеннями фактично визначалося повне повернення тимчасово окупованих територій України, відновлення правосуддя на деокупованих територіях та визнання росії як держави-агресора.

*Натомість Нормандським форматом передбачалася низка переговорів, і країни-учасниці закликали відкликати цей законопроект, оскільки окремі його положення не відповідали домовленостям. Наприклад, у Мінських угодах йдеться про повну амністію, а в проєкті Закону про перехідний період принципи амністії базуються на міжнародних конвенціях. Це означає, що воєнні злочини, катування мають бути покарані.*

Проте цей законопроект був програмою дій щодо деокупації територій у майбутньому. Він не стосувався реалізації Мінських угод на компромісній основі. Але з тактичних міркувань законопроект відкликали, щоб дати змогу рухатися переговорам у Нормандському форматі. Серед експертів спостерігалися позиції, щоб повернути законопроект у законодавчий процес, якщо переговори з росією заходять у глухий кут.

Отже, процеси політики відновлення протягом 2014–2021 років можна розділити на декілька етапів, які характеризуються різними підходами — від відбудови виключно інфраструктурних об'єктів до встановлення довгострокових цілей розвитку деокупованих територій.

---

42 Про невідповідність положень законопроекту міжнародному праву та його політизованість зауважували експерти Венеційської комісії: <https://www.eurointegration.com.ua/files/9/d/9d78792-venice.pdf>



Зважаючи на певні зрушення заходів політики відновлення, можна виділити такі її основні характеристики:

1. Відсутність чітких пріоритетів на першому етапі відновлення та фокус на відбудові інфраструктурних об'єктів, забезпеченні базовими послугами жителів і ВПО.
2. Поступове налагодження співпраці з міжнародними партнерами, які активно допомагали втіленню заходів політики відновлення на територіях Донецької та Луганської областей.
3. Поступова концептуалізація питань розвитку бізнесу та залучення інвестицій.
4. Перехід на програмно-цільовий підхід у втіленні заходів політики відновлення.
5. Вдосконалення координаційних процесів у відновленні шляхом реорганізації міністерств.
6. Забезпечення комплексних заходів відновлення територій (як безпекових, так і гуманітарних, соціально-економічних) шляхом створення ВЦА у населених пунктах східних областей.
7. Зміна категорій у публічному дискурсі, зокрема набувають важливості поняття «соціальна згуртованість», «реінтеграція».
8. Узгодження заходів відновлення з реформами, зокрема децентралізацією. Тож на регіональному рівні почали розробляти концепції з урахуванням регіональних особливостей та потреб Донецької і Луганської областей.
9. Відсутність визначених критеріїв типів територій, що потребували відновлення. Дія нормативно-правових актів, що мали вплив на відновлення, у різних ситуаціях поширювалася на різні території. Якщо у випадку тимчасово окупованих територій перелік та межі визначалися окремими розпорядженнями Уряду, то індикаторів віднесення територій до таких, що зазнали негативного впливу внаслідок збройної агресії, визначено не було. Тому відсутність чіткого алгоритму типізації територій призводила до невизначеності розподілу відповідальності між виконавцями заходів відновлення та розвитку регіону, а також несправедливого розподілу фінансових ресурсів.

## **Розділ 2.**

# **Аналіз практик відновлення деокупованих територій у 2014-2021 роках**



## У цьому розділі проаналізовані практики імплементації заходів політики відновлення у східних регіонах України, частина територій яких були деокуповані до повномасштабного вторгнення росії.

*Аналіз засновується на результатах глибинних інтерв'ю з представниками місцевої влади, громадських організацій та експертами. Основний фокус зосереджений на огляді проблем, які виникали в організації відновлення, та спроб їхнього розв'язання.*

### 2.1. Управління на деокупованих територіях у 2014–2021 роках

Насамперед треба наголосити на особливостях місцевого самоврядування на деокупованих територіях після 2014 року. *Тимчасові військово-цивільні адміністрації стали альтернативним варіантом відновлення місцевої влади та управління на деокупованих територіях.* На їх створення вплинула низка об'єктивних причин. По-перше, одразу після деокупації багато населених пунктів стикнулися з проблемою браку кадрового ресурсу, що впливало на можливості відповідної місцевої ради виконувати передбачені українським законодавством повноваження. По-друге, багато населених пунктів перебували територіально близько до лінії кордону з агресором, що створювало безпекові ризики для таких територій. По-третє, деякі міста, селища, села були на більшій відстані від територій у тилу. А це викликало значніші труднощі для доставки необхідної гуманітарної допомоги жителям. Тому управлінська лінія ВЦА була ефективною для координації процесів відновлення та забезпечення жителів послугами.

Хоча діяльність ВЦА була врегульована окремим Законом України «Про військово-цивільні адміністрації»<sup>43</sup>, і представники ВЦА виконували всі функції із забезпечення жителів необхідними послугами та фактично виконували повноваження місцевого самоврядування, проте часто вони стикалися з різними викликами.

---

43 Закон України «Про військово-цивільні адміністрації»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19/ed20150203#Text>

**За словами респондентів, одразу після запровадження ВЦА місцеві жителі не мали до них довіри, тому що очільників ВЦА національна влада здебільшого призначала не з місцевих осіб.**

**Це створювало бар'єри у сприйнятті цих людей як лідерів та співпраці з громадськістю, оскільки жителі не відчували, що вони особисто приймають певні рішення.**

Окрім того, комунікація з очільником ВЦА часто ускладнювалася через його військовий підхід до управління.

Водночас очевидним було те, що встановлення ефективної комунікації з громадськістю в очільників ВЦА вимагало часу та зусиль. На перших етапах їхньої діяльності це було складно, адже в населених пунктах Донецької та Луганської областей були нагальні проблеми, що стосувалися забезпечення людей житлом, відновлення критичної інфраструктури, доставки гуманітарної допомоги тощо. І насамперед на це були спрямовані всі зусилля.

**Окремою проблемою, з одного боку, була організація роботи місцевої влади після створення громад у 2020 році на прифронтових територіях.**

Тоді коли вся Україна на місцевих виборах обирала представників органів місцевого самоврядування, в деяких громадах Донецької та Луганської областей вибори до рад були неможливі<sup>44</sup>. Це пов'язано із наближенням до лінії розмежування, відсутністю безпекових гарантій на виборах. Ще один аргумент – для проведення повноцінних виборів на території Донецької та Луганської областей необхідна була спеціальна законодавча процедура. Тому у 19 громадах Донецької та Луганської областей перші місцеві вибори не відбулися. І, відповідно, на цих територіях використовувалася модель ВЦА: керівників призначає Президент, і про це є спеціальний Закон.

---

44 Див. список громад, де були створені ВЦА і не проведені вибори, у [Додатку 3](#).

**З іншого боку, прифронтові громади на нормативному рівні були прирівняні до тимчасово окупованих територій, тому державний бюджет не підтримував проекти відновлення на цих територіях<sup>45, 46</sup>.**

Без належної фінансової підтримки громади відчували певну відокремленість від інших територій України. Це створювало додаткові проблеми у комунікації як між державною та місцевою владою, так і місцевою владою та жителями громад.

*Незважаючи на всі виклики в організації роботи місцевої влади у східних регіонах, ВЦА відігравали важливу роль для стабілізації ситуації. Окрім того, вони виконували всі необхідні повноваження для підтримки спроможності української місцевої влади на територіях Донецької та Луганської областей.*

## 2.2. Планування відновлення та пріоритетні сфери

Як зазначалося у Розділі 1, політика відновлення територій змінювалася від відбудови інфраструктурних об'єктів до реінтеграції, соціальної згуртованості східних регіонів. Тобто єдиних підходів до відновлення не було, і загалом питання реінтеграції не спостерігалось у публічному дискусі аж до 2019 року.

*Враховуючи те, що деокупація частини Донецької та Луганської областей у 2014 році відбувалася доволі швидко – багато територій були звільнені протягом пів року – відновлення не потребувало, на думку місцевої та державної влади, детальних планів і стратегій (хоча вони й були розроблені як центральною, так і регіональною владою). А порівнюючи із масштабами руйнувань після 2022 року, у 2014-му не спостерігалось такого рівня наслідків воєнних дій.*

---

45 Доля місцевого самоврядування: досвід на лінії зіткнення: [https://www.youtube.com/watch?v=gRyzEMCSVJw8ab\\_channel=UAMES%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D1%83%D1%82%D0%B0%D0%91%D0%BB%D0%B8%D0%B7%D1%8C%D0%BA%D0%B8%D0%B9%D0%A1%D1%85%D1%96%D0%B4](https://www.youtube.com/watch?v=gRyzEMCSVJw8ab_channel=UAMES%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D1%83%D1%82%D0%B0%D0%91%D0%BB%D0%B8%D0%B7%D1%8C%D0%BA%D0%B8%D0%B9%D0%A1%D1%85%D1%96%D0%B4)

46 13-й район. Прифронтовий експеримент у Торецьку: <https://life.prawda.com.ua/columns/2017/11/29/227685/>

Тому представники місцевої влади самостійно приймали рішення щодо заходів та поточних проблем і, відповідно, негайно на них реагували шляхом залучення міжнародної фінансової допомоги, державних і місцевих коштів.

*А пріоритизація сфер відновлення територій була радше ситуативною, зокрема через неможливість прогнозування розвитку подій триваючої війни.*

З одного боку, ці тенденції були пов'язані з тим, що на національному рівні не було уніфікованого підходу до політики відновлення, за яким би місцева влада змогла на своєму рівні забезпечити планування. З іншого – представники місцевої влади наголошують на проблемах, що впливали на розробку та реалізацію планувальних документів:

- ▶ **Необхідність оперативного розв'язання нагальних проблем.** Респонденти стверджують, що не було достатньо часу для планування, підготовки документів, оскільки термінової відбудови потребували об'єкти інфраструктури, житло.
- ▶ **Брак кваліфікованих кадрів для підготовки стратегічних документів.** У зв'язку з міграцією населення з територій, близьких до кордону з агресором, утворився «кадровий голод», який не давав змоги повною мірою забезпечити функціонування місцевих рад.
- ▶ **Неможливість використання коштів місцевого бюджету для залучення професійної допомоги до розробки стратегій.** Представники місцевої влади не могли нормативно закріпити у бюджеті статтю витрат для залучення компетентних фахівців до розробки стратегій.
- ▶ **Складність врахування актуальних потреб деокупованих територій** у зв'язку з постійною міграцією жителів.
- ▶ **Відсутність гарантованого фінансування запланованих заходів.** Представники місцевої влади зауважували про те, що розробка стратегій вимагає багато часу, і водночас національна влада не надавала гарантії щодо фінансування тих чи інших проєктів.

Отже, один із перших етапів відновлення полягав в оцінці рівня пошкодження об'єктів та можливості їх відбудови. На цьому етапі представники місцевої влади потребували допомоги з боку центральної

влади: для швидкої оцінки пошкоджених об'єктів і підготовки проєктної документації необхідним було встановлення чітко визначених процедур, залучення компетентних органів і фахівців, таких як ДСНС, спеціалістів з підготовки кошторисів, архітекторів та інших.

**Натомість органи місцевої влади здійснювали оцінку пошкоджених об'єктів самостійно, не маючи на той час досвіду, підготовлених кадрів та належної комунікації з місцевою владою вищого рівня.**

*Водночас представники місцевої влади усвідомлювали, що у таких умовах вони повинні діяти оперативно – відбудовувати житловий фонд і критичну інфраструктуру у найкоротші строки.* Виконання цих першочергових завдань відтермінувало розробку планувальних документів у зв'язку з браком часового та людського ресурсів. Окремим етапом оцінки пошкоджень було створення списку пошкоджених об'єктів. Саме Луганська обласна адміністрація почала формувати його з власної ініціативи. Список насамперед планувалося використовувати для звернення до судових органів і стягнення репарацій, аніж як актуальну базу для відбудови пошкоджених об'єктів. Проте пізніше цей список став основою реєстру пошкодженого та знищеного майна.

*Після відбудови пошкоджених об'єктів швидкого відновлення, на думку респондентів, потребувала освітня сфера та створення умов для повернення жителів, які покинули ці території у 2014 році.* Як зазначали респонденти, фактично відновлювали все: *«Було принципове рішення, що ми відновлюємо все, що можна, впритул до лінії зіткнення».*

Однак представники ВЦА, які були залучені до відновлення територій 2014 року, вважають пріоритизацію сфер відновлення правильним стратегічним рішенням. На їхню думку, вона повинна враховувати індивідуальні особливості територій, масштаби руйнувань, потреби людей, які залишилися на деокупованих територіях, та розроблятися місцевою владою. *Її результатом має бути створення сприятливих умов, зокрема безпекових, для повернення вимушених переселенців.* Також встановлення пріоритетів може сприяти більш справедливому та раціональному розподілу фінансових ресурсів. Для того щоб пріоритезувати проблеми, визначити показники, мають бути відповідні планувальні документи. Водночас підготовку стратегій доцільно було б робити у співпраці з представниками місцевої влади вищого рівня (область чи район) або

шляхом утворення окремого органу чи структурного підрозділу, що займався б стратегічним плануванням у тісній комунікації з місцевою владою, профільними громадськими організаціями. Саме такий підхід, на думку місцевої влади, був би найоптимальнішим. Крім того, важливо, щоб стратегії базувалися на реальних статистичних показниках, а також регулярно оновлювалися відповідно до актуальних потреб жителів.

### 2.3. Особливості фінансування

Фінансування проектів відбудови житлового фонду і, як наслідок, швидкість відновлення на перших етапах залежали від співпраці міжнародних донорів з місцевою владою та громадськими організаціями. Про це, зокрема, стверджували респонденти. Іншим фінансовим ресурсом для відновлення були кошти обласних бюджетів, що здебільшого спрямовувалися на відбудову соціальної інфраструктури. Окремим джерелом обласних бюджетів Донецької та Луганської областей були податкові надходження від підприємств, які залишилися на тимчасово окупованих територіях, проте були перереєстровані на підконтрольній українській території. Так, за оцінкою тодішнього голови Донецької ОДА, на початку 2015 року близько 80% підприємств на не підконтрольних Україні територіях сплачували податки в бюджет області<sup>47</sup>.

Варто зазначити, що районні та міські ВЦА у період створення у 2015 році фактично не мали власних місцевих бюджетних ресурсів. *Бюджети ВЦА склалися з дотаційних надходжень, розподіл яких, зі свого боку, відбувався на центральному рівні.*

Додатковим джерелом фінансування відновлення був ДФРР, кошти якого спрямовуються на виконання інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку (зокрема проектів співробітництва та добровільного об'єднання територіальних громад), що мають на меті розвиток регіонів, створення інфраструктури індустріальних та інноваційних парків. Важливо, що ці проекти мають відповідати пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку та відповідних стратегіях розвитку регіонів. Починаючи з 2015 року, головним розпорядником коштів Державного фонду регіонального розвитку був Мінрегіон. Пріоритетні проекти визначалися на рівні обласних ВЦА.

---

47 Олександр Кіхтенко. Кому потрібна така «народна республіка», що вбиває свій народ? <https://www.pravda.com.ua/articles/2015/02/6/7057688/>



**Згідно з принципом розподілу ДФРР, Донецька та Луганська області входили до переліку територій з низькими показниками соціально-економічного розвитку, на які перерозподілялися додаткові 20% Фонду (Луганська — з 2016 року, Донецька — з 2018-го)<sup>48, 49</sup>.**

Але ефективність використання коштів ДФРР залежала від різних чинників. З одного боку, на думку представників місцевої влади, додаткові надходження з ДФРР суттєво не вплинули на стрімкість розвитку цих територій. Ймовірно, це пов'язано з несвоєчасним розподілом коштів, недотриманням вимог законодавства при відборі проєктів, затримками у виділенні асигнувань тощо. З іншого боку, спостерігалися порушення бюджетного законодавства у використанні коштів ДФРР регіонами, що призводило до збитків державі або ж недовикористання направлених коштів. У 2017–2018 роках, за результатами аудиту щодо законності та ефективності використання коштів ДФРР, у Донецькій області з порушеннями бюджетного законодавства використано **6 862,8** тис. грн, чим заподіяно збитків державі у розмірі **5 758,7** тис. грн. Водночас **8 172,6** тис. грн використано неефективно (це або неекономно, або нерезультативно)<sup>50</sup>.

Якщо аналізувати принципи фінансування відновлення різних соціально-економічних сфер, то єдиного уніфікованого підходу не було. Такі сфери, як охорона здоров'я, освіта, культура та розвиток патріотичного виховання мали відмінні особливості фінансування. Наприклад, ***відновлення медичної сфери здебільшого відбувалося за кошти міжнародних організацій у співфінансуванні з місцевими бюджетами.***

---

48 Кошти ДФРР розподіляються між регіонами з дотриманням таких критеріїв розподілу: 80% коштів – відповідно до чисельності населення, яке проживає у відповідному регіоні, 20% коштів – з урахуванням рівня соціально-економічного розвитку регіонів відповідно до показника валового регіонального продукту в розрахунку на одну особу (для регіонів, у яких цей показник менше 75% середнього показника по Україні).

49 У [Додатку 4](#) наведені кількісні дані щодо розподілу ДФРР для Донецької та Луганської областей протягом 2015–2021 років та щодо ефективності їх використання.

50 У розрізі всіх регіонів, що були відібрані для аудиту, загалом встановлено, що при реалізації 44 проєктів (із перевірених 70, тобто у 63% випадків) з порушеннями бюджетного законодавства використано 196 508 тис. грн коштів Фонду (чим заподіяно збитків державі на 69 627,7 тис. грн); по 28 проєктах (40%) неекономно, непродуктивно та нерезультативно використано загалом 158 470,3 тис. грн: [http://www.rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/7-1\\_2019/Zvit\\_7-1\\_2019.pdf](http://www.rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/7-1_2019/Zvit_7-1_2019.pdf)

*За словами експертів, така співпраця забезпечила більшу ефективність і відповідальність місцевої влади при реалізації проєктів відновлення.*

Для розвитку культури та патріотичного напрямку окремим джерелом фінансування були проєкти у співпраці з Українським культурним фондом, що на грантовій основі підтримував заходи з популяризації української культури. Очевидним є те, що специфіка фінансування окремих сфер також пов'язана з початком реформ, наприклад, медичної, внаслідок якої змінилися особливості фінансування цієї сфери.

Головними суб'єктами, які розподіляли ресурси на проєкти відновлення, був центральний та обласний рівень. Обласна влада за погодженням з центральною владою (МінТОТ, Мінрегіон, Мінфін та ін.) була відповідальна за розподіл на проєкти відновлення частини бюджету, згенерованого податковими надходженнями з тимчасово окупованих територій. Проте виявилось, що для можливості реалізації проєктів місцевої влади необхідні були не тільки навички проєктного менеджменту, але і належна співпраця з іншими рівнями влади. Часто активність представників місцевої влади впливала на результати отримання фінансової допомоги для відновлення території.

Загалом, за словами респондентів, *основними недоліками у розподілі фінансових ресурсів були:*

- ▶ значна політизованість процесу розподілу коштів між громадами;
- ▶ відсутність належної системи контролю, що призводило до корупції, неефективного використання коштів, нерезультативності проєктів;
- ▶ нерівномірність розподілу для постраждалих територій;
- ▶ невідповідність проєктів потребам регіонів.

З іншого боку, існувала низка недоліків на рівні місцевої влади. Насамперед це невідповідність проєктів потребам громади. Наприклад, у частині організації надання адміністративних послуг активніші ОМС отримували суттєво більше ресурсів на побудову ЦНАПів навіть без належної потреби у цьому, тоді як інші населені пункти не отримували кошти через відсутність ініціативи та проєктного досвіду. Крім того, нерівномірний розподіл коштів призводив до соціальної напруги між громадами, які відчували нерівність у доступі до ресурсів і можливостей для розвитку.

Для уникнення цих проблем перш за все потрібна система внутрішнього аудиту та контролю на всіх етапах виконання проєкту. Механізм контролю дав би змогу також превентивно зреагувати і вчасно виявити проблему, яка може стосуватися як проєктного менеджменту, так і недосконалих процедур закупівлі, планування тощо.

## 2.4. Комунікація між суб'єктами політики відновлення

### *Громади – центральна та регіональна влада*

Політична ситуація в країні після 2014 року, початок війни росії проти України впливали на комунікацію між різними гілками влади, зокрема між центральною та місцевою. Вже тоді було очевидно, що на перших етапах політики відновлення труднощі у комунікації та координації спостерігатимуться. Окрім того, це частково пояснюється початковою фазою впровадження децентралізації, що вже у подальшому сприяла налагодженню співпраці як між рівнями влади, так і громадами.

У Розділі 1 «Огляд державної політики відновлення та реінтеграції 2014–2021 років» зазначено про те, що для координації заходів політики відновлення було створено Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України та запроваджено посаду профільного віцепрем'єр-міністра. *Натомість, за словами стейкхолдерів, часто співпраця та комунікація місцевої і центральної влади була у формі «надання статистичної інформації та підготовки звітів».* Запити на статистичні дані, розпорядження центральної влади, як правило, не мали чітко визначених критеріїв та інструкцій. Це ускладнювало для місцевої влади їхню підготовку та часто збільшувало спротив серед представників ОМС. Водночас центральна влада активно діяла у залученні міжнародної технічної підтримки для деокупованих територій, запроваджувала державні програми, комунікувала щодо міжнародних проєктів з партнерами, роль яких у відновленні територій була вагомою (детальніше про міжнародні партнерства – у Розділі 1).

Окрему увагу варто зосередити на питанні комунікації представників ОМС та центральної влади в контексті відновлення медичної сфери, забезпечення виплат працівникам медзакладів і сфери адміністративних послуг.

*До повноцінного запуску медичної реформи фінансування галузі на місцевому рівні відбувалося за рахунок державних галузевих субвенцій, розподіл яких не завжди був прозорим і залежав від особистих зв'язків з представниками центральної влади.*

Такий підхід призвів до несправедливого відновлення та розвитку сфери медичних послуг. *Схожі тенденції спостерігалися у відновленні адміністративних послуг.* У результаті наміри центральної влади побудувати мережу ЦНАПів без узгодження з реальними потребами місцевих жителів на конкретних територіях, з одного боку, та бажання місцевої влади отримати державне фінансування, з іншого, призвело до нерівномірного географічного розташування ЦНАПів та неефективного використання ресурсів на їх будівництво.

“

*«Вливали десятки мільйонів гривень у прифронтовій території, при тому що він (ЦНАП) там такий не потрібен. Там 10 старостатів, і треба була децентралізована модель надання послуг»*

Це створило проблеми для подальшого утримання ЦНАПів у громадах у зв'язку з браком фінансових ресурсів<sup>51</sup>.

Недостатня прозорість комунікації регіональної та місцевої влади деокупованих територій 2014 року призвела до несправедливого розподілу ресурсів на відновлення та розвиток галузей, що до початку низки реформ фінансувалися за рахунок державних субвенцій. Це спричинило значну нерівність між громадами та недостатнє використання їхнього потенціалу. Зв'язки місцевих рад з представниками обласної влади в основному ґрунтувалися на особистих контактах, що призводило до просування інтересів певних громад залежно від активності керівників місцевих органів влади, наявності ресурсів.

**Тобто населені пункти, які не мали преференцій, були позбавлені фінансування і залишалися осторонь політики відновлення.**

Втім, у період 2014–2021 років спостерігалися й успішні кейси співпраці представників різних рівнів влади. Серед позитивних прикладів взаємодії з обласною владою респонденти називали ініційоване міжнародними організаціями поширення проєктних пропозицій через регіональну владу,

---

<sup>51</sup> За результатами інтерв'ю, прикладами нераціонального розташування ЦНАПів були: м. Соледар, м. Дружківка Донецької області.

що сприяло залученню міжнародної підтримки як додаткового ресурсу для відновлення громад. Респонденти зазначали *про ефективну співпрацю з центральною владою в організації процесу отримання компенсацій за зруйноване майно*. Згідно з процедурою, органи місцевого самоврядування або ВЦА проводили оцінку та затверджували списки постраждалого майна, а рішення щодо компенсацій приймалося комісією, до складу якої входили представники обласної та центральної влади. *Окрім цього, була ефективна державна підтримка в контексті відновлення освітнього процесу, зокрема в сприянні розробки та поширення програм національно-патріотичного виховання.*

### *Співробітництво громад*

Співробітництво громад могло стати ефективним інструментом для відновлення територій, оскільки дає змогу спільно реалізовувати соціально-економічні проекти, розв'язувати проблеми, які стосуються декількох територій. Проте у зв'язку з відсутністю досвіду в написанні спільних проектів цей інструмент не використовувався повною мірою. Окрім цього, реформа місцевого самоврядування актуалізувалася у Донецькій та Луганській областях пізніше, ніж в інших регіонах, що також впливало на налагодження співробітництва між громадами.

**Згідно Реєстру договорів про співробітництво територіальних громад, сумарна частка проектів Донецької та Луганської областей, укладених протягом 2014–2022 років, становила менше 1% від усіх договорів по Україні<sup>52</sup>.**

Здебільшого це співробітництво було у формі делегування окремих завдань, спільного фінансування комунального підприємства, реалізації спільних проектів, наприклад, спільне фінансування (утримання) КП «Центр первинної медико-санітарної допомоги» (Донецька область), делегування окремих завдань – «Надання адміністративних послуг через ЦНАП» (Луганська область).

Щодо співпраці деокупованих територій з тилловими громадами, то це не було системною практикою. За словами респондентів, контакти з іншими регіонами переважно формувалися на основі особистих ініціатив представників місцевої влади.

52 Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад: <https://mtu.gov.ua/content/reestr-dogovoriv-pro-spivrobitnictvo-teritorialnih-gromad.html>

*Їхня проактивна позиція була вирішальною для налагодження співпраці з іншими регіонами. Найпоширенішими формами співпраці були культурні та освітні події, а також обмін досвідом між представниками місцевої влади.*

Втім, представники місцевої влади усвідомлювали, що співробітництво територій є ефективним механізмом для відновлення, адже дає змогу об'єднувати ресурси, експертні знання та досвід для досягнення спільних цілей. Про це, зокрема, наголошували представники деокупованих територій: *«За належної організації та підтримки з боку владних структур співробітництво може сприяти ефективній розробці спільних проєктів та розвитку партнерств».*

### *Міжнародні партнери*

Міжнародна допомога була вагомою у відновленні територій на Сході України після 2014 року, коли через брак бюджетних коштів постала гостра потреба у залученні додаткових ресурсів. Серед основних напрямів міжнародної підтримки респонденти виділяють такі:

- ▶ відбудова житлового фонду та соціальної інфраструктури;
- ▶ відновлення та розвиток галузі охорони здоров'я;
- ▶ розвиток малого бізнесу та підприємництва;
- ▶ підтримка громадського сектору та культури.

Міжнародні організації здебільшого виступали ініціаторами співпраці та шукали партнерів на локальному рівні, що давало змогу оперативню реагувати на проблеми і швидко втілювати необхідні заходи.

На першочерговому етапі міжнародна допомога передусім залучалася на потреби відбудови житлового фонду, соціальної інфраструктури, відновлення медичних послуг.

Серед інших напрямів, які були охоплені програмами міжнародних донорів — підтримка та розвиток малого бізнесу через гранти для самозайнятості, кредитування на закупівлю обладнання, організацію тематичних виставок та обміну досвідом, менторські програми тощо. Важливим пріоритетом програм міжнародних донорів був розвиток культури та громадянського сектору. В межах проєктів були реалізовані ініціативи, спрямовані як на відбудову культурних центрів, так і підтримку освітніх проєктів, що сприяло значному підвищенню рівня громадської активності в східних регіонах.

**Водночас недостатня узгодженість між програмами та відсутність загальної системи координації заходів усіх зацікавлених сторін призводили до дублювання проєктів або навпаки – недофінансування інших важливих напрямів відновлення.**

«Дуже багато донорів було в цих регіонах – Донецьку, Луганську, надзвичайно велика кількість там. І я би сказав, що топталися один поперед іншого,.. було дуже багато, намагалися координуватися, але часом цієї координації, як на мене, бракувало, і бракувало теж якогось здорового глузду і критичного підходу – що кому треба».

До того ж обмеженість тривалості проєктів була перепорою для досягнення стійких результатів, оскільки вирішення системних завдань потребує довгострокового планування, що було недостатнім у той період. Тому респонденти наголошували, що для ефективної реалізації міжнародних програм і проєктів необхідною була належна координація, системний підхід, планування, а також запровадження універсального механізму для встановлення зв'язків з усіма зацікавленими сторонами.

### *Представники громадянського суспільства та активісти*

Активізація розвитку організацій громадянського суспільства в Україні проходила нерівномірно. Східний регіон (Донецька, Луганська, Харківська області), за винятком кількох професійних організацій, був менш охоплений громадською діяльністю аж до моменту початку російської військової агресії. Критична ситуація 2014 року і низка соціальних викликів змусили людей активізуватися для розв'язання проблем їх громад<sup>53</sup>.

53 Дорожня карта до самозарадності громадського сектору. Регіональний порядок денний на 2022–2026 роки: [https://ednannia.ua/images/Reg\\_poryad\\_broshura\\_A4\\_Preview.pdf](https://ednannia.ua/images/Reg_poryad_broshura_A4_Preview.pdf)

Діяльність громадських організацій у Донецькій та Луганській областях особливо активізувалася після Революції гідності. Хоча, за словами респондентів, до 2010 року спостерігався доволі низький рівень громадянської активності, що пояснювалося, зокрема, наявністю незначної частки населення, включеного в громадські справи та політичні рухи. Громадські організації здебільшого брали участь у політичних акціях на підтримку тодішньої влади, але не мали суттєвого впливу на суспільні відносини загалом. Натомість більш активний розвиток громадянського суспільства почався у 2010–2011 роках. Молодь об'єднувалася в студентські організації регіонального й національного рівнів та формувала активну спільноту, що стало фундаментом для подальшого розширення громадянського руху. Реалізація культурних проєктів з урахуванням локальних особливостей, постійна комунікація з місцевими жителями сприяли формування активної громадянської позиції, популяризації культури регіонів, мінімізації стереотипів і міфів про Донеччину та Луганщину.

Втім, значна кількість організацій були створені формально і не впливали на суспільні відносини загалом. Наприклад, за даними ВЦА, у Луганській області станом на 2021 рік зареєстровано **1930** ІГС, проте частка активних організацій доволі низька. Так, у 2018 році місцевими органами влади зафіксовано **292** активні ІГС, у 2019 – **275**, у 2020 – **314**, у 2021 – **385**<sup>54</sup>. У Донецькій області станом на кінець першого півріччя 2021 року без врахування територій, які тимчасово не підконтрольні Уряду України, зареєстровано **3707** громадських об'єднань. Кількість організацій громадянського суспільства в області збільшувалася з кожним роком<sup>55</sup>.

---

54 Регіональна цільова програма сприяння розвитку громадянського суспільства на 2022–2026 роки: <http://loga.gov.ua/sites/default/files/golova-acts/211228843.pdf>

55 Дорожня карта до самозарадності громадського сектору. Регіональний порядок денний на 2022–2026 роки: [https://ednannia.ua/images/Reg\\_poryad\\_broshura\\_A4\\_Preview.pdf](https://ednannia.ua/images/Reg_poryad_broshura_A4_Preview.pdf)



Після деокупації частини Донецької та Луганської областей громадські рухи почали утворюватися спонтанно, об'єднуючи волонтерів, журналістів, підприємців та інших активних громадян.

Серед основних напрямів діяльності таких об'єднань були:

- ▶ волонтерська допомога у різних напрямках, зокрема підтримка ВПО у вирішенні питань облаштування та адаптації до нового місця проживання, оскільки саме підконтрольна Україні частина Донецької та Луганської областей прийняли найбільшу кількість ВПО з тимчасово окупованих територій<sup>56</sup>;
- ▶ поширення української символіки у публічних просторах східних регіонів;
- ▶ просвітницька діяльність (українська мова, історія та українські традиції);
- ▶ організація проукраїнських акцій і фестивалів;
- ▶ моніторинг та контроль за діяльністю місцевої влади;
- ▶ участь у розробці політичних рішень;
- ▶ розвиток незалежних медіацентрів.

Разом із розширенням діяльності проукраїнських громадських організацій періодично виникали провокаційні акції з боку проросійської частини жителів та деяких представників місцевої влади. Зокрема, їхніми зусиллями утворювалися «кишенькові» ГО, що історично утримувалися за рахунок бюджетних коштів та просували проросійські позиції. У період після деокупації 2014 року також набула поширення практика створення фіктивних громадських організацій для отримання грантових коштів і подальшого їх нецільового використання. *З метою запобігання цьому явищу респонденти зауважували про те, що у той період бракувало таких заходів, як запровадження прозорих конкурсів проєктів і контроль за фінансовою звітністю.*

---

56 Управління ООН з координації гуманітарних питань (ОСНА), Україна: Огляд переміщення населення (станом на 23 березня 2015 року): <https://www.refworld.org/docid/55223f154.html>

За словами стейкхолдерів, хоча період тимчасової окупації території привів до самоідентифікації активної частини громадян та розвитку патріотичних рухів, разом з цим виникла низка проблем:

- ▶ вимушена релокація громадських організацій на підконтрольну українську територію;
- ▶ часткова ізольованість від інших регіональних ініціатив через поганий стан інфраструктури;
- ▶ відсутність досвіду підготовки довготривалих проєктів;
- ▶ брак фінансування;
- ▶ проблеми в комунікаціях з місцевою владою. У Донецькій та Луганській областях у громадській діяльності через воєнні дії існує своя специфіка. Одна з таких специфічних рис – функціонування військово-цивільних адміністрацій. У громадах, в яких вони утворені, не функціонують органи місцевого самоврядування, тож забезпечити можливість участі громадськості в місцевому самоврядуванні важче.

**Незважаючи на наявні проблеми в організації роботи, громадські організації продовжували свою діяльність, навіть якщо і релокувалися в інші регіони. Окрім того, діяльність громадських організацій розширювалася не тільки у великих містах східних регіонів, але і маленьких громадах.**

Вагому роль для зростання активності громадських організацій у цих регіонах відіграла значна підтримка міжнародних партнерів, зокрема різноманітні цільові програми USAID (такі як «Економічна підтримка Східної України»), що передбачала значне залучення громадських організацій з різних регіонів України до роботи у східних регіонах. Багато інших донорів – ПРООН, програми ЄС, спрямовані на допомогу відновлення та підтримки громад регіону. Значна частина донорів скеровували свої ресурси саме на східні регіони та суміжні області.

Отже, після 2014 року у Донецькій та Луганській областях почало зароджуватися активне громадянське суспільство. Такі явища, як

формальність громадських організацій, відстоювання інтересів конкретних політичних еліт, партій значно мінімізувалися. Натомість відбулося утвердження проукраїнських позицій, що підтверджувалося конкретними практичними заходами. Попри всі проблеми, з якими стикалися громадські організації, вони стали поштовхом до запровадження інструментів участі та активізації жителів східних регіонів. Ба більше, різні донорські програми «оживили» громади та дали змогу реалізовувати проекти, які стосувалися відновлення деокупованих громад.

## 2.5. Відновлення соціально-економічних сфер деокупованих територій у 2014–2021 роках

### *Освіта*

У 2014–2021 роках система освіти потребувала реформування, оптимізації та оновлення матеріально-технічної бази по всій території України, а у деокупованих громадах ситуація додатково була ускладнена фізичним руйнуванням закладів освіти та вимушеною міграцією фахівців зі сфери освіти. Значні диспропорції в якості освіти існували навіть у межах однієї громади, і рейтинг шкіл катастрофічно відрізнявся. Так, про це свідчать дані рейтингу шкіл України за результатами ЗНО. Наприклад, КЗ «Маріупольський технічний ліцей» Маріупольської міськради отримав перше місце у рейтингу у 2019 році, натомість Маріупольський професійний ліцей – аж 419-те<sup>57</sup>.

Тому, за словами респондентів, *освітня сфера та відновлення навчального процесу були одним із пріоритетних напрямів відновлення, оскільки вважалися важливими факторами для повернення вимушених переселенців*. Разом із цим на втілення заходів відновлення освітньої сфери впливала низка суб'єктивних та об'єктивних причин:

1. Позиція та активність директорів шкіл і педагогічного колективу. Школи, де вчителі мали більш інноваційні погляди, долучалися до державних проєктів реформування освіти, що дало змогу оновити матеріально-технічну базу та запровадити нові методи викладання<sup>58</sup>. Відбудова всіх пошкоджених шкіл, навіть у населених пунктах

---

57 Рейтинг шкіл Донецької області 2019 року: <https://osvita.ua/school/rating/65385/>

58 Прикладом є Попаснянський ліцей № 1 (Луганська область), де педагогічний колектив шляхом голосування затвердив україномовне викладання шкільних предметів, поширення української символіки у школі, проведення заходів задля популяризації української ідентичності та патріотизму. За результатами інтерв'ю, такі заходи сприяли змінам поглядів не тільки дітей, але і їхніх батьків.

із невеликою кількістю дітей, що призводило до нераціонального використання коштів і проблеми з подальшим утриманням закладів освіти.

2. Відсутність логістичного сполучення між населеними пунктами через погану якість доріг, що ускладнювало втілення можливості оптимізації мережі освітніх закладів та об'єднання шкіл для кількох населених пунктів.

3. Потреба в оновленні підходів до викладання відповідно до загальноукраїнського простору, перехід до навчання українською мовою. У зв'язку із браком кадрів процес оновлення відбувався з неабиякими перепонами, як наслідок — виникали значні диспропорції в якості освіти у східних регіонах.

4. Вчителі були однією з найвразливіших категорій під час окупації, об'єктами маніпуляцій окупаційної влади, яка використовувала їх як інструмент для організації псевдореферендумів і політичних акцій. Тому виникла необхідність залучення значної кількості активних вчителів із проукраїнською позицією для відновлення деокупованих територій.

Вочевидь, можна стверджувати, що для реалізації заходів відновлення освітньої сфери необхідною була чітка державна політика, що мала передбачати як залучення фінансових ресурсів для відбудови освітніх закладів відповідно до потреб громад, кількості дітей, наявних кадрових ресурсів, так і вироблення нових підходів до викладання предметів шкільної програми відповідно до загальноукраїнського простору.

### *Охорона здоров'я*

До 2016 року, тобто до прийняття Концепції реформи охорони здоров'я<sup>59</sup> та початку її реалізації, загалом у системі охорони здоров'я існували численні проблеми, такі як: незадовільне фінансування, непрозорий розподіл ресурсів, низький рівень оплати праці медичних працівників, низька доступність і якість медичних послуг.

---

59 Розпорядження КМУ від 30 листопада 2016 року № 1013-р «Про схвалення Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013-2016-%D1%80#Text>

**Окрім загальних проблем, які стосувалися всієї України, на деокупованих і прифронтових територіях сформувалися додаткові потреби у зв'язку зі збільшенням кількості людей через вимушену міграцію з тимчасово окупованих територій і водночас міграцією кваліфікованих кадрів з постраждалих територій.**

Зокрема, це такі потреби:

- ▶ відбудова медичних закладів, що зазнали руйнувань у результаті воєнних дій;
- ▶ забезпечення медичним обладнанням. Через відсутність чіткого плану дій та можливості превентивно перемістити медичне обладнання на безпечні території значна його частина була знищена або вивезена окупаційною владою. Це призвело до погіршення доступності медичних послуг на деокупованих територіях при збільшенні потреб серед жителів;
- ▶ відсутність кваліфікованих кадрів. На думку експертів, для розв'язання цієї проблеми необхідні були додаткові заходи, такі як надання вищих заробітних плат і пільгового житла для повернення й збереження фахівців медичної галузі на деокупованих територіях;
- ▶ відсутність алгоритму надання медичних послуг переселенцям і жителям з тимчасово окупованих територій. За словами експертів, цей алгоритм мав розроблятися центральною владою із залученням представників місцевої влади, експертів. Зокрема, цю проблему можна було розв'язати шляхом організації перехідного періоду із встановленням тимчасових правил надання медичних послуг для переселенців.

Зруйновані медичні заклади, відсутність медичного обладнання, координації для забезпечення медичними послугами ускладнювали відновлення сфери охорони здоров'я. *Частково ці проблеми розв'язувалися завдяки впровадженню системи мобільних медичних служб.* Так була забезпечена можливість надання медичної допомоги людям з віддалених територій, де відсутні медичні заклади та кваліфіковані лікарі. Згодом, після запуску медичної реформи, частково потреби у вузькопрофільних

спеціалістах вдалося покрити шляхом роботи лікарів-ФОПів, що суттєво розширило можливості надання медичних послуг.

Вагомий внесок у відновлення сфери охорони здоров'я зробили міжнародні організації. Проекти міжнародної допомоги включали не лише постачання медичного обладнання та спеціальних автомобілів, але й проведення навчальних програм для медичних працівників. *Ефективним, на думку експертів, було залучення до навчальних курсів представників місцевої влади, які відповідали за управління в галузі охорони здоров'я.* Це дозволило підвищити рівень адміністрування надання послуг і підготувати кадровий ресурс до більш успішної реалізації медичної реформи у громадах.

### *Адміністративні послуги*

До початку децентралізації жителі деокупованих територій фактично були позбавлені можливості отримати послуги за місцем проживання через відсутність повноважень і брак кваліфікованих кадрів. Наближення послуг до людей стало можливим у зв'язку з активним створенням центрів надання адміністративних послуг по всій території України, включно з деокупованими територіями. Проте, на думку експертів, у процесі розбудови системи ЦНАПів виникали проблеми, що були пов'язані з нечітким централізованим плануванням і проектуванням:

- 1) неврахування потреб жителів конкретних територій у послугах;
- 2) перенасичення деяких районів ЦНАПами, що суперечило доцільності проектування, закупівлі обладнання, оплати праці фахівцям у таких ЦНАПах;
- 3) неврахування фінансових можливостей громади щодо доцільності запуску роботи ЦНАПів, що призводило до труднощів у подальшому їх утриманні.



*«У Донецькій області, м. Дружківка, там теж за одні кошти побудований був ЦНАП, потім Мінсоцполітики теж мав, як і Мінрегіон. У них під програмою «Прозорий офіс» це було. Побудували другий ЦНАП на відстані 500 м. У результаті – один пустий, і другий пустий. Тобто тут конфлікт у тому, що коли хтось із Києва комусь у громаді пропонує гроші – громади не відмовляються, це нормально з погляду громади. Як вони будуть утримувати – не переймаються»*

**Для уникнення цих проблем необхідною була розробка певного коефіцієнта вартості будівництва ЦНАПів залежно від кількості жителів, яким планується надавати послуги.**

За припущенням фахівців, такий метод планування зміг би врахувати реальні потреби та збільшити ефективність використання ресурсів у процесі відновлення.



*«Умовно кажучи, якщо в громаді 10 000 мешканців, то ЦНАП не може бути дорожчим одного мільйона чи двох. Якісь нормативи на одного жителя мають бути, і тоді можна умовну суму якусь вирахувати»*

Період тимчасової окупації територій у 2014 році тривав відносно недовго, що дозволило зберегти в регіонах певні економічні процеси. Особливістю Донецької та Луганської областей було домінування великого капіталу та бізнесу, який відновлювався за рахунок власних ресурсів.

До повномасштабного вторгнення працювали великі підприємства із західними інвестиціями з виробництва будівельних сумішей, керамічної плитки тощо. *Водночас середній і малий бізнес стикнулися з низкою труднощів для відновлення, зокрема:*

- ▶ неефективність державних кредитних програм;
- ▶ обмежені умови для отримання міжнародної допомоги;
- ▶ неготовність людей до підприємницької діяльності у зв'язку з наявністю ризиків та відсутністю гарантій.

Звісно, відновлення середнього і малого бізнесу стало можливим завдяки міжнародним програмам, які надавали фінансову підтримку. Однак обмеження сум грантів та цільове призначення на створення і розширення нових робочих місць ускладнювали повне відновлення підприємств. Запуск державних програм з відшкодування кредитів не дав очікуваних результатів через складні процедури для бізнесу та відсутність ліцензій на надання фінансових послуг комунальними підприємствами. Натомість, як зазначали респонденти, державні програми центрів зайнятості приносили певні результати, сприяючи скороченню безробіття в регіоні.

Неефективність державних програм, обмежені умови для отримання міжнародної допомоги, безпекова невизначеність (що особливо гостро була відчутною перед повномасштабним вторгненням росії), відсутність гарантій зумовили неможливість залучення жителів постраждалих територій до підприємницької діяльності. За словами респондентів, окрім надання гарантій для бізнесу, необхідним було навчання для підприємців. Пізніше, у 2020–2021 роках, були розроблені державні ініціативи покращення бізнес-клімату, такі як бізнес-навчання, обмін досвідом, створення індустріальних парків, вільних економічних зон, а також страхування військових ризиків, які так і не було реалізовано у цих регіонах.

Відновлення економіки та бізнесу, на думку респондентів, має прямий вплив на стабілізацію соціально-економічної ситуації, зменшення безробіття,



підвищення рівня життя, збільшення податкових надходжень. Очевидно, що після деокупації для повної стабілізації економічної ситуації необхідні були безпекові гарантії для підприємців. Натомість в умовах триваючої війни збільшувалася невизначеність, ризики, для мінімізації яких необхідною була державна політика з чіткими стандартами для підприємств.

## Культура

Після 2014 року відбулася значна активізація культурних рухів, що свідчило про поступову популяризацію українських традицій, питань ідентичності у східних регіонах. У межах цього проводилися різноманітні патріотичні акції, фестивалі та заходи вшанування пам'яті. Проте, на думку респондентів, ці заходи все-таки мали б більше фокусуватися на історичній складовій подій 2014 року.



*«Заходи мали бути проведені, але з іншим ракурсом, з більшим поглибленим вивченням того, що тоді відбувалося і в Іловайську, і в Донецьку, і в Луганську»*

Загалом на відновлення культурної сфери впливали такі фактори:

1. Специфіка регіональної та місцевої влади. Суспільство з більшою довірою сприймало заходи, організовані місцевою владою, тоді як ініціативи регіональної влади розглядалися як примус до певних форматів заходів, «вигідних владі».
2. Різне сприйняття культурних заходів жителями. Деякі види мистецтва недооцінювалися жителями східних регіонів, що створювало певні ризики для митців, які вкладали ресурси у відновлення культурного компонента. Це було пов'язано з тим, що переважна більшість жителів не надавали важливого значення українському мистецтву або не усвідомлювали його різноманітність<sup>60</sup>.

---

60 О. Михед. «Я змішаю твою кров із вугіллям». Київ: Наш Формат. 2022. С. 210.

Вагому роль для відновлення культурного компонента відіграло співробітництво з іншими регіонами України. Зокрема, відбувалися спільні культурні заходи з митцями з інших регіонів, що створювало можливості для спілкування, обміну думками та знайомства з різноманітністю української культури. Водночас державна політика приділяла значну увагу процесам декомунізації (зміна символіки на проукраїнську, перейменування вулиць, встановлення пам'яток українським героям). Тільки у 2016 році Постановою ВРУ було перейменовано **75** населених пунктів і три райони на тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської областей<sup>61</sup>.

Однак серед суттєвих проблем, для розв'язання яких необхідною була чітка державна політика, респонденти зауважили **практично повну відсутність теле- і радіосигналу україномовних каналів на деокупованих територіях**. Обмеженість доступного україномовного контенту призвела до того, що люди були вимушені споживати інформацію з російських пропагандистських джерел. Проблема не могла бути розв'язана на локальному рівні і потребувала активних дій державної влади та пошуку технічних рішень для забезпечення доступу до об'єктивної інформації, розвитку медійної сфери. Частково це вирішувалося завдяки програмам фінансування проєктів регіонального розвитку. Вони реалізовувалися за рахунок коштів державного бюджету, отриманих від ЄС у межах виконання Угоди про фінансування Програми підтримки секторальної політики «Підтримка регіональної політики України». Координатором був визначений Мінрегіон, а конкурсний відбір проєктів здійснювався відповідно до Порядку проведення конкурсного відбору проєктів регіонального розвитку<sup>62</sup>.

Один із напрямів програм – «Загальноукраїнська солідарність», відповідно до якого подавалися проєкти, зокрема:

- ▶ створення можливостей для співробітництва регіонів у сфері освіти, культури, історичних і культурологічних досліджень;
- ▶ формування привабливого образу регіонів в Україні, інтеграція регіональних ідентичностей у загальноукраїнську ідентичність;

---

61 Постанова ВРУ від 15 травня 2016 року № 1351-VIII «Про перейменування окремих населених пунктів та районів на тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської областей»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1351-19#Text>

62 Постанова КМУ № 827 від 16 листопада 2016 року «Деякі питання фінансування програм та проєктів регіонального розвитку»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/827-2016-%D0%BF%ED20171214#Text>

- ▶ інтеграція вимушених переселенців і захист інтересів осіб, які вимушено опинилися на тимчасово окупованих територіях; сприяння економічній інтеграції регіонів і громад у регіонах.

Отже, у відновленні культурного компонента значну роль відіграли ініціативи місцевих культурних спільнот або ж митці з інших регіонів. У частині фінансування проєктів залучалися кошти як державні, так і міжнародні. Однак для повної інтеграції деокупованих територій у загальноукраїнський культурний простір необхідною була системна державна політика та відповідні заходи.

Незважаючи на релокацію, багато культурних організацій спрямовували свою діяльність на інтеграцію східних регіонів у культурний простір України. Наприклад, Міжнародний благодійний фонд «ІЗОЛЯЦІЯ. Платформа культурних ініціатив», заснований 2010 року в Донецьку як неприбуткова недержавна платформа культурних ініціатив. У 2014 році територію та приміщення фонду захопили окупанти. Після цього фонд перебрався до Києва, хоча Донеччина залишилась у фокусі його діяльності.

## Розділ 3.

# Огляд державної політики відновлення громад України після повномасштабного вторгнення



## **У цьому розділі здійснено аналіз нормативно-правових актів, що були прийняті після повномасштабного вторгнення росії і мають вплив на відновлення громад.**

*З одного боку, проаналізовано низку документів державної політики відновлення та подано короткий їх зміст. З іншого – особливості координації процесів відновлення на різних рівнях влади.*

Відновлення деокупованих громад розпочалося одразу після звільнення Київщини, Чернігівщини, Сумщини, які знаходилися у тимчасовій окупації не більше трьох місяців. Тоді ж перед державою постало питання оперативного напрацювання нормативно-правових актів, що дадуть змогу органам місцевого самоврядування легітимно розв'язувати питання місцевого значення, розподіляти кошти на відбудову об'єктів інфраструктури, відновлювати необхідні для жителів послуги. Інституції державної влади (міністерства, ВРУ) активно проводили дипломатичні переговори з партнерами, залучали ресурси для відновлення, приймали НПА. Водночас саме місцева влада виконувала координаційну роль на перших етапах відновлення, шукала ресурси для відновлення базових послуг, забезпечення гуманітарною допомогою. Вагому роль також зіграли волонтерські спільноти.

Звісно, відновлення в умовах триваючої повномасштабної війни відбувалося у надскладних для громад умовах. По-перше, необхідним було надання тимчасового житла тим, у кого зруйновані будинки. По-друге, відновлення критичної інфраструктури (а у прикордонних громадах це відбувалося в умовах постійних обстрілів). По-третє, надання соціальних, адміністративних і медичних послуг жителям тощо. Проте першочергові кроки відновлення, найімовірніше, були точковими і не базувалися на комплексному баченні відновлення громад. Це частково також було пов'язано з тим, що на державному рівні відбувалося узгодження питань між різними гілками влади, тоді як координація процесів була майже відсутньою, відбувалася зміна кадрів, об'єднання міністерств у єдине Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України.

Паралельно із намаганням удосконалити координацію відновлення почали розроблятися програмні документи із планами заходів, проєктів відновлення. Фактично першим і уніфікованим документом, який відображав напрями відновлення, був План відновлення України, представлений Україною в Лугано у липні 2022 року, проте так

і не затверджений офіційно<sup>63</sup>. По суті, його статус не є легітимним. План відновлення є дорожньою картою і загалом складається з 15 національних програм та передбачає виконання заходів відновлення, зокрема з напрацювання необхідних законодавчих ініціатив. Звісно, ці програми і заходи відповідають потребам країни як у воєнний, так і післявоєнний час. Проте низка заходів є суперечливими, а подекуди – нереалістичними з погляду економічної ситуації в країні та неможливості прогнозу закінчення війни.

Наприклад, в аспекті макроекономічних прогнозів (зокрема збільшення ВВП) План відновлення виглядає занадто амбітним. Уряд передбачає, що річні темпи зростання реального ВВП будуть перевищувати **7%** протягом наступних 10 років, а номінальний ВВП наблизиться до позначки у **\$500** млрд у 2032 році. Однак таке різке підвищення номінального ВВП до \$500 млрд до 2032 року є малоімовірним, враховуючи те, що загалом за 2022 рік реальний ВВП України впав на **29,1%**. Порівняльний аналіз ВВП різних країн на основі даних Світового банку<sup>64</sup> показує, що номінальний ВВП Боснії зріс у 3,1 раза протягом 1996–2005 років, у Хорватії впродовж 1994–2003 років – у два рази. Отже, прогноз Уряду України щодо зростання номінального ВВП України у п'ять разів у доларовому еквіваленті до 2032 року є надто оптимістичним. Звісно, реальні темпи зростання ВВП є реалістичними, якщо припустити, що руйнування, спричинені війною, не будуть надалі такими масштабними, а Уряд успішно буде напрацьовувати планувальні документи, представляти їх інвесторам, ефективно розподіляти ресурси, проводитиме структурні реформи та залучатиме іноземну допомогу. А громади, зі свого боку, за координації центральної влади здійснюватимуть заходи відновлення, розроблятимуть стратегії, справедливо і раціонально витрачатимуть фінансові ресурси. Водночас міграційна політика буде чіткою, і внутрішньо переміщені особи та біженці повертатимуться в громади до своїх місць проживання. Проте на сьогодні ці прогнози є недостатньо обґрунтованими, а подекуди навіть суперечливими. Національні програми, представлені у Плані відновлення, стосуються:

- ▶ зміцнення інституційної спроможності;
- ▶ цифровізації;
- ▶ зміцнення оборони і безпеки;

---

63 План відновлення України: <https://recovery.gov.ua/>

64 The World Bank Data: <https://data.worldbank.org/indicator>

- ▶ прагнення до інтеграції з ЄС;
- ▶ чистого і захищеного середовища;
- ▶ енергетичної незалежності та зеленого курсу;
- ▶ покращення бізнес-середовища;
- ▶ забезпечення конкурентного доступу до капіталу;
- ▶ забезпечення макрофінансової стабільності;
- ▶ розвитку секторів економіки з доданою вартістю;
- ▶ розширення логістики з ЄС;
- ▶ відновлення та модернізації соціальної інфраструктури;
- ▶ розвитку системи освіти, охорони здоров'я, культури та спорту;
- ▶ забезпечення ефективної соціальної політики.

Очевидно, можна стверджувати, що План відновлення є міжгалузевим і стосується різних сфер. Важливим є те, що серед зазначених вище питань розглядається компонент розвитку культури, що є необхідним для повної інтеграції та відновлення деокупованих регіонів. Не менш важливим є компонент інтеграції України в ЄС, що також виділено окремою національною програмою у Плані відновлення. Всі програми поєднані між собою у контексті євроінтеграції, наближення до міжнародних стандартів і відповідності заходів відновлення цим стандартам. Зокрема, і в частині законодавства, у зміцненні інституційної спроможності враховані питання, серед яких: завершення перезапуску антикорупційної системи, реалізація реформи правоохоронних органів, централізація та цифровізація державних реєстрів, цифровізація всіх ключових державних послуг, синхронізація антимонопольного законодавства з кращими європейськими практиками тощо.

Незважаючи на певні позитивні аспекти, у проєктах Плану відновлення є суттєві недоліки. *Проєкти є доволі розмитими, окрім того, чітко не визначено відповідальних осіб, строки виконання конкретних заходів.* Наприклад, одним із заходів у Програмі «Забезпечення ефективної соціальної політики» є популяризація та розвиток усиновлення. У цьому заході не передбачені

конкретні індикатори та результат, адже саме формулювання заходу не вказує на чіткий наслідок. Такого типу описи заходів можна спостерігати серед переліку в багатьох програмах Плану відновлення. Тому сумнівним є те, що План відновлення спрямований на втілення передбачених заходів у майбутньому, ба більше, він досі не є офіційно затвердженим.

**Ще одним значним недоліком Плану відновлення є дублювання і недостатня узгодженість між різними програмами, відсутність гармонізації різних політичних ініціатив з погляду розмірів національного бюджету, відповідних інституцій і кадрових ресурсів.**

Наприклад, у програмі забезпечення макрофінансової стабільності зазначено про створення Бюджетного офісу при ВРУ, що не конкретизує строки функціонування офісу, джерела фінансування. Водночас у розділі економічного відновлення чітко вказано про «зниження фіскального навантаження на бізнес і населення до рівня, що стимулює економічне зростання, а саме – не більше **30% ВВП**». Проте це не відповідає підходу і плану Уряду щодо підвищення ВВП. Окрім цього, зниження податків не узгоджується з величезною кількістю інвестицій у відновлення інфраструктури, відшкодування всіх витрат, які спричинила війна, підтримкою підприємств, бізнесу. Також необхідно враховувати те, що війна досі триває, і зараз складно повною мірою оцінити всі втрати української держави та руйнування, спричинені війною.

**Безумовно, додаткові стимули відновлення економіки необхідні, проте це складно реалізувати як довгостроковий захід, як це передбачено у Плані відновлення.**

Окрім цього, потрібно враховувати рівень боргового зобов'язання України перед партнерами. Збільшення дефіциту бюджету внаслідок зниження податків також не узгоджується зі скороченням державного боргу, що прописано в Плані відновлення.

Таких розбіжностей у заходах і проектах програм Плану відновлення є чимало, особливо в розділах, що стосуються фінансового сектору, економіки та зміцнення інституційної спроможності (для чого також



необхідні значні фінансові ресурси). Проте, знову ж таки, План відновлення є радше загальним баченням, рамковим документом, що задає напрям процесу відновлення. З погляду врахування всіх сфер, які потребують відновлення, він є деталізованим. Але в контексті реальної ситуації, даних і заходів він потребує значного доопрацювання, обговорення з різними експертами та всіма гілками влади, і тільки після цього – офіційного прийняття.

Одним із важливих заходів державної політики відновлення є законодавче закріплення необхідних механізмів. Найперше було ухвалено ЗУ *«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій»*<sup>65</sup>. У результаті схваленими змінами:

- ▶ систематизовано документи державної регіональної політики: державна стратегія – регіональна стратегія – стратегія розвитку територіальної громади;
- ▶ введено чотири функціональні типи територій: території відновлення, регіональні полюси зростання, території з особливими умовами для розвитку, території сталого розвитку;
- ▶ для територій, що постраждали від російської агресії, введено план відновлення та розвитку (для регіонів і громади).

**Отже, Законом встановлюється, що одним із напрямів державної регіональної політики є відновлення регіонів і територій, які постраждали внаслідок збройної агресії росії проти України.**

Про адаптацію Державної стратегії регіонального розвитку до умов воєнного та поствоєнного періоду засвідчують також основні категорії та межі, що закладаються у регіональній політиці: 1) тенденції та проблеми соціально-економічного розвитку територій; 2) пріоритети державної регіональної політики на відповідний період; 3) функціональні типи територій; 4) стратегічні та оперативні цілі; 5) основні завдання; 6) система моніторингу стратегії. Відтак регіональні стратегії розвитку мають

65 ЗУ від 9 липня 2022 року № 2389-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2389-20#Text>

узгоджуватися зі стратегічними цілями і пріоритетами Державної стратегії регіонального розвитку. Водночас регіональні стратегії розвитку розробляються з урахуванням особливостей територіальних громад і функціональних типів територій.

*Порядок розробки стратегій повинен визначитися КМУ.* Це є позитивним щодо встановлення спільного підходу і правил у розробці державної політики відновлення, уникнення неузгодженостей, надання рекомендацій для територіальних громад. Така системність дасть змогу ефективно координувати заходи відновлення з урахуванням позицій усіх суб'єктів. Також може утворюватися міжвідомча координаційна комісія з питань регіонального розвитку як тимчасовий консультативно-дорадчий орган. Її діяльністю передбачається забезпечення координації заходів органів виконавчої влади із обов'язковим залученням органів місцевого самоврядування до формування та реалізації державної регіональної політики, а також до узгодження галузевих прогнозів розвитку регіонів зі стратегічними завданнями державної регіональної політики. Додатково можуть залучатися також агенції регіонального розвитку як неприбуткові установи.

## **Ще одним нормативним документом, який було ухвалено КМУ у грудні 2022 року, є План дій органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування з відновлення деокупованих територій<sup>66</sup>.**

План розроблений Міністерством з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій та є результатом роботи Координаційного штабу з питань деокупованих територій. Цей План є загальним з описом критеріїв, які необхідні для нормальної життєдіяльності громад. Він включає 131 захід з відновлення деокупованих територій. До невідкладних заходів віднесені такі:

- ▶ здійснення заходів з очищення територій від вибухонебезпечних предметів, розбирання завалів;
- ▶ відновлення діяльності органів місцевого самоврядування, військових адміністрацій, територіальних органів виконавчої влади;
- ▶ забезпечення роботи територіальних правоохоронних органів;

---

66 Розпорядження КМУ від 30 грудня 2022 року № 1219-р «Про затвердження плану дій органів виконавчої влади з відновлення деокупованих територій територіальних громад»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1219-2022-%D1%80#n8>

- ▶ забезпечення жителів харчовими продуктами й товарами першої необхідності;
- ▶ забезпечення ліками та надання медичної допомоги;
- ▶ відновлення функціонування української мови як державної з урахуванням захисту мов корінних народів;
- ▶ знищення символіки російського тоталітарного режиму;
- ▶ залучення міжнародної технічної допомоги для відновлення пошкодженої інфраструктури;
- ▶ відновлення обігу гривні та казначейського обслуговування;
- ▶ забезпечення здійснення соціальних виплат і пенсій;
- ▶ відновлення централізованого водопостачання тощо.

За кожним заходом Плану закріплені відповідальні виконавці. Здебільшого це військові адміністрації та органи місцевого самоврядування. *Проте у ньому не конкретизовані чіткі терміни, не враховані особливості окремих територій.* Наприклад, такі показники, як наявність людського ресурсу в громадах, термін тимчасової окупації, спроможність місцевого самоврядування. Ці фактори впливають на відновлення, а це, зі свого боку, вимагає окремих підходів до різних територій, що потребують відновлення. Також *План спрямований на розв'язання ситуативних проблем і не стосується довгострокових візій.* Натомість для органів державної влади, територіальних громад він може бути додатковим інструментом першочергових дій відновлення.

Важливим питанням є відбудова пошкодженого майна. Враховуючи масштаби руйнувань у регіонах, відбудова інфраструктури є необхідною на першочергових етапах відновлення. Для систематизації цього процесу в липні 2022 року був запущений Державний реєстр майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією російської федерації. А в лютому 2023 року у зв'язку з прийняттям Закону України «Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією російської федерації проти України, та Державний реєстр майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій,

терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією російської федерації проти України»<sup>67</sup>. *Реєстр визначено як єдину державну базу даних для фіксації руйнувань та інструмент для контролю компенсацій за пошкоджене та знищене майно*. Законом також регламентується діяльність Комісії з розгляду питань щодо надання компенсації за знищені об'єкти нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією російської федерації проти України (ст. 3). Щодо її роботи тривали довгі дискусії про те, хто має входити у її склад, координувати процеси, відповідати за передачу документів від ОМС. Позитивним є те, що у разі необхідності до складу Комісії можуть залучатися (за згодою) представники державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, експерти, оцінювачі, виконавці окремих видів робіт, пов'язаних зі створенням об'єктів архітектури, представники міжнародних організацій та інші. Персональний склад Комісії затверджується відповідною радою, військовою адміністрацією або військово-цивільною адміністрацією населеного пункту. Фактично Комісія повністю відповідає за процес надання компенсації за пошкоджене майно і приймає рішення про її надання чи відмову.

Джерелами фінансування компенсації можуть бути:

- ▶ кошти державного (зокрема Фонду відновлення майна та зруйнованої інфраструктури, Фонду ліквідації наслідків збройної агресії) та місцевих бюджетів;
- ▶ кошти міжнародних фінансових організацій, інших кредиторів та інвесторів;
- ▶ міжнародна технічна та/або поворотна чи безповоротна фінансова допомога;
- ▶ репарації або інші стягнення з РФ.

Водночас органи місцевого самоврядування можуть затверджувати місцеві програми та створювати фонди з метою надання компенсації та відновлення пошкодженого нерухомого майна. У згаданому Реєстрі збираються, облікуються, зберігаються всі дані щодо пошкодженого майна.

---

<sup>67</sup> Закон України «Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією російської федерації проти України, та Державний реєстр майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією російської федерації проти України»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2923-IX#Text>

Для покращення процесів наповнення Реєстру даними, обміну інформацією, доступу до даних у червні 2023 року Урядом затверджено Порядок його ведення<sup>68</sup>. Раніше ведення Реєстру регулювалося постановою Уряду від 26 березня 2022 року № 380 «Про збір, обробку та облік інформації про пошкоджене та знищене нерухоме майно внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією російської федерації», проте виникла низка питань, що потребували уточнення. Серед основних оновлень, передбачених Порядком:

- ▶ затверджено перелік функціоналу Реєстру;
- ▶ визначено перелік відомостей, які зберігаються в Реєстрі;
- ▶ конкретизовано ролі користувачів Реєстру, зокрема органів місцевого самоврядування, військових адміністрацій, держпідприємств, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;
- ▶ деталізовано процедуру отримання доступу до Реєстру для публічних реєстраторів і користувачів реєстрової інформації;
- ▶ зафіксовано чіткий перелік взаємодій з іншими інформаційно-комунікаційними системами та обміну даними.

Завдяки затвердженню Порядку процес компенсації за пошкоджене та знищене нерухоме майно став більш простим і зручним, а також з'явилася можливість для розробки процедур компенсації за пошкоджене чи знищене майно.

Реєстр є вкрай важливим, враховуючи те, що громадам потрібно формувати програми комплексного відновлення та загалом здійснювати стратегічне планування, що є обов'язковим згідно із ЗУ «Про засади державної регіональної політики». Для збору кількісних даних, розробки заходів відновлення, визначення джерел фінансування та необхідності відбудови того чи іншого об'єкта потрібна фіксація всіх руйнувань, а також збереження цієї інформації на майбутнє.

---

68 Постанова КМУ від 13 червня 2023 року № 624 «Деякі питання забезпечення функціонування Державного реєстру майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією російської федерації проти України»: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deiaki-pytannia-zabezpechennia-funktsionuvannia-derzhavnoho-reiestru-maina-624-130623>

## **Як зазначалося вище, згідно із засадами державної регіональної політики для постраждалих внаслідок війни регіонів і громад вводяться плани відновлення і розвитку (регіональний та місцевий рівні).**

Логічним є те, що війна зачепила всі громади України, адже тією чи іншою мірою змінилися соціально-економічні показники у всій Україні. Водночас в умовах обмежених людських і фінансових ресурсів важливо максимально об'єктивно визначити критерії громад, за якими вони відносяться до таких, що потребують відновлення. *Затвердження вимог щодо критеріїв функціональних типів територій, а також сам перелік громад, має визначити Кабінет Міністрів України.* Також на Уряд покладено розробку порядку та методичних матеріалів для планувальних документів. Отже, представники влади в регіонах і територіальних громадах мають отримати від Уряду методологію визначення типу територій (зокрема територій відновлення), а також порядок розробки відповідних планів відновлення. Після цього обласні та місцеві органи влади (або військові адміністрації, у разі їх створення) повинні підготувати ці документи та, після затвердження, працювати у визначених напрямках відновлення.

Так, у липні 2023 року Урядом прийнято постанову «Про затвердження порядків з питань відновлення та розвитку регіонів і територіальних громад»<sup>69</sup>, якою визначено:

- 1) порядок визначення територій відновлення;
- 2) порядок розробки, реалізації та моніторингу планів відновлення та розвитку.

*Однак є певні неузгодженості як у частині визначення територій відновлення, так і щодо розробки планів.* І тут варто акцентувати увагу на таких проблемних аспектах.

Так, до територій відновлення пропонується відносити громади, якщо дотримано один із таких критеріїв: 1) на території громади відбувалися бойові дії; 2) громада або частина її території була тимчасово окупована; 3) наявність руйнувань критичної інфраструктури та житлового фонду

---

<sup>69</sup> Постанова КМУ від 18 липня 2023 року № 731 «Про затвердження порядків з питань відновлення та розвитку регіонів і територіальних громад»: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennia-poriadkiv-z-pytan-vidnovlennia-ta-rozvytku-rehioniv-i-terytorialnykh-731-180723>

внаслідок ведення бойових дій та обстрілів; 4) зменшення кількості населення (15%); 5) зростання рівня безробіття (15%); 6) зменшення податкових надходжень у місцеві бюджети (15%); 7) частка ВПО у складі громади становить понад 10%. Для проведення оцінки за цими критеріями та підготовки обґрунтувань громадам відводиться лише місяць. Проте, враховуючи умови війни, *громади не можуть швидко, об'єктивно і водночас ґрунтовно визначити приналежність до територій відновлення*. З першими двома критеріями (факт бойових дій та/або тимчасова окупація) питань виникнути не повинно, оскільки переліки таких територій затверджуються окремим наказом Мініреінтеграції відповідно до змін ситуації на фронті. Натомість із визначенням кількості населення однозначно виникнуть труднощі, адже для цього необхідно здійснити кількісний підрахунок жителів, що є тривалим, а подекуди і неможливим процесом. Окрім того, реєстр ВПО не відображає точну кількість переселенців, оскільки не всі реєструються у відповідних громадах і після реєстрації можуть вільно переміщатися на інші території. Тому точність цього критерію є сумнівною. З іншого боку, визначені критерії не містять вимірюваних показників щодо їхнього впливу на громаду, потреби відбудови того чи іншого об'єкта. Отже, є ризики відбудови всіх без винятку об'єктів, навіть тих, на які витрати з бюджету є нераціональним кроком, як це було у 2014 році.

Також після формування списку територій відновлення оцінку відповідності критеріям має здійснювати комісія у складі представників профільного міністерства (50%) та профільного комітету ВРУ (50%). Ймовірно, за задумом, комісія має виконувати формальну функцію контролю та забезпечувати прозорість, однак за нечітко прописаних критеріїв, а відтак — і поданих громадами обґрунтувань, може виникнути ризик політичного впливу та затягування процесу. Окрім того, викликає стурбованість і той факт, що комісія не включає у свій склад представників профільних асоціацій та громадських організацій.

Щодо порядку розроблення, реалізації та моніторингу планів відновлення та розвитку, то цей документ має надати вичерпну інструкцію органам влади, як визначати необхідні заходи, критерії оцінки та інші важливі аспекти, що повинні бути враховані під час розробки та виконання плану.

## **Проте є принципова проблема з урахуванням потреб і потенціалу територій — у постанові відсутні механізм і конкретні параметри для їх визначення.**

Окрім цього, є суперечності між планами відновлення та програмами комплексного відновлення. Відтак у постанові зазначається, що проект плану відновлення та розвитку територіальної громади розробляється на основі програми комплексного відновлення, якщо громада підпадає під такі критерії:

- 1) зруйновано та/або пошкоджено понад 15% житлового фонду територіальної громади або окремих населених пунктів;
- 2) чисельність населення змінилася більше ніж на 25%;
- 3) рішення про розроблення програми комплексного відновлення прийнято в установленому законодавством порядку.

*Отже, згідно підзаконного регулювання Програма є необхідною для підготовки Плану відновлення.* І тут знаходимо «конфліктуючі» норми у двох НПА, коли два закони, які стосуються одного предмета, мають суперечливі один одному норми. Адже згідно ЗУ *«Про регулювання містобудівної діяльності»*<sup>70</sup> Програма комплексного відновлення не є обов'язковою.

Компоненти Плану та Програми дублюються, що частково затягуватиме процес відновлення для громад.

Проєкт Плану відновлення та розвитку територіальної громади включає:

- 1) завдання і заходи з відновлення та розвитку;
- 2) прогнозовану потребу та можливі джерела фінансування;
- 3) індикатори виконання завдань, здійснення заходів з відновлення та розвитку і їх прогнозні значення;
- 4) перелік проєктів регіонального (місцевого) розвитку.

---

<sup>70</sup> Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності»:  
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text>



Проте фактично Програма містить таку саму інформацію, як і План, тільки з внесенням додаткової інформації (опис населеного пункту, наявність містобудівної документації, аналіз негативних впливів бойових дій тощо), без вивчення якої неможливо розробити якісний План відновлення та яка необхідна для обґрунтування Плану. Окрім того, Програма, як і План, містить інформацію про прогнозоване фінансування для реалізації заходів.

**Тому рішення щодо існування двох паралельних документів виглядає нерациональним, у результаті чого є ризик формальності цих документів, а не практичного застосування.**

Також є об'єктивні причини, що ускладнюють розробку планувальних документів. По-перше, після деокупації у багатьох громадах дані не верифікувалися протягом певного періоду. Значну кількість інформації доводиться відновлювати, оскільки та інформація, яка не була оцифрована, ймовірно, втрачена під час окупації громади. По-друге, це проблеми розмінування, засміченості територій вибухонебезпечними засобами, а також питання міграції, релокації бізнесу, особливо у прикордонних громадах. Також деякі дані, які стосуються інфраструктури та інших об'єктів, стратегічних підприємств, є закритими та не підлягають оприлюдненню у зв'язку з воєнним станом. А це ускладнює пріоритетизацію проєктів громад.

Отже, проблеми координаційного та нормативного характеру наявні і зараз в організації державної політики відновлення. Проте у 2014 році масштаби руйнувань і наслідки воєнних дій були значно меншими. Тому з метою ефективної розробки та реалізації політики відновлення регіонів і громад важливо врахувати такі заходи:

- 1) *визначити цілі та завдання для відновлення деокупованих територій у Державній стратегії регіонального розвитку* як обов'язкового документа згідно із ЗУ «Про засади державної регіональної політики»;
- 2) *систематизувати норми законів* «Про засади державної регіональної політики» та «Про регулювання містобудівної діяльності» у частині розробки програм комплексного відновлення;
- 3) *розробити методичні рекомендації для громад* щодо чітких орієнтирів проведення оцінки ситуації у громаді чи регіоні перед початком планування, визначення потреб жителів для пріоритезації проєктів відновлення, порядок оцінки та моніторингу результатів відновлення;
- 4) *визначити критерії функціональних типів територій*, що передбачено у ЗУ «Про засади державної регіональної політики»;
- 5) *оптимізувати роботу комісій, що оцінюють відповідність громади критеріям територій відновлення, залучаючи до процесу громадські організації*;
- 6) *систематизувати компоненти Плану відновлення та Програми комплексного відновлення* для уникнення дублювань у планувальних документах.

## Розділ 4.

# Практики відновлення деокупованих громад України після повномасштабного вторгнення



## У цьому розділі проаналізовані результати напівструктурованих глибинних інтерв'ю зі стейкхолдерами.

*Основний фокус – узагальнення потреби органів місцевого самоврядування для відновлення соціально-економічних сфер громади: безпека, охорона здоров'я, соціальні послуги, адміністративні послуги, освіта тощо.*

### 4.1. Міркування стейкхолдерів щодо значення категорії «відновлення»

Загалом для респондентів категорія «відновлення» включає два основні процеси – це *відбудова та модернізація*. Точніше кажучи, за словами респондентів, відновлення стосується комплексу заходів відбудови (тобто відновлення інфраструктури) та модернізації (що полягає у залученні інвестицій і плануванні довгострокових заходів). Водночас інтерпретація поняття різниться від громади до громади залежно від географічного розташування. Наприклад, прифронтові громади, які знаходяться близько до кордону з рф, розв'язують поточні проблеми, пов'язані зі швидким відновленням критичних послуг. Тому для них важче планувати довгострокові заходи або думати про інвестиційний потенціал громади.

Відновлення, що починалося у громадах одразу після звільнення територій, здебільшого включало відбудову житлового фонду та критичної інфраструктури як першочерговий етап (що може тривати до шести місяців). Після цього починається системна робота з відновлення всіх сфер громади, конкуренція за інвестиції та заходи повернення людей у громади. Саме цей етап відновлення стосується модернізації.

«Що стосується самого відновлення, то я не хотів би ділити громади, які постраждали/не постраждали, тому що сама країна потребує модернізації. Якщо ми говоримо «відновлення», то ми ж хочемо відновити не так, як було, а хочемо зробити краще, правильно, більш по-європейськи. Якщо це будівлі, то вони інклюзивні, енергоефективні. Якщо це дороги, то вони європейської якості, зі зручностями і для автомобілістів, і для велосипедистів, і для пішоходів. Якщо ми говоримо про енергосистему, то енергосистема, як казав Президент України, має бути децентралізована»

Натомість бачимо відмінності в інтерпретації цієї категорії експертами. На їхню думку, значення категорії «відновлення» є набагато ширшим. Відновлення має відбуватися у всіх галузях та включати *розбудову демократичних інститутів, розвиток громадянського суспільства, впровадження європейських стандартів життя*.

Отже, досить складно висловити ставлення до категорії «відновлення» різних стейкхолдерів на різних територіях. Водночас можна стверджувати, що міркування стейкхолдерів про відновлення особливо не відрізняються від інтерпретації цього поняття у нормативно-правових актах (детальніше про категорії дослідження – у Додатку 1). Хоча стейкхолдери розглядають відбудову як частину відновлення, тобто його першочерговий етап, у нормативно-правових актах ці два поняття є радше синонімами.

## 4.2. Пріоритетні сфери відновлення

Відновлення деокупованих громад і пріоритезація проблем вимагає врахування різних факторів. Громади мають різні масштаби руйнувань, різний людський і фінансовий ресурси, перебували у тимчасовій окупації росії протягом різних часових періодів (деякі громади – протягом трьох місяців, деякі – більше пів року, а деякі перебувають досі).

Загалом у більшості громад на перших етапах відновлення відбувалося розв'язання базових проблем: забезпечення людей житлом і комунікаціями (електроенергія, газо-, водо- і тепlopостачання, зв'язок тощо). У випадку неможливості швидкої відбудови житлового фонду місцева влада забезпечувала громадян тимчасовим соціальним житлом. Водночас респонденти – представники місцевої влади зауважували про фактори, які стримували швидке відновлення базових послуг на першочерговому етапі. Зокрема, це відсутність транспортного сполучення з іншими територіями, неможливість швидкої відбудови мостів для доставки необхідних матеріалів, гуманітарної допомоги.

Ще одним завданням на першочерговому етапі відновлення було налагодження роботи місцевої влади. Це необхідно для ефективної координації процесів у громаді, забезпечення максимально можливого рівня безпеки та базових потреб жителів.

На думку респондентів, заходи безпеки повинні включати:

- ▶ розмінування територій (про цю потребу особливо наголошували прикордонні громади, у яких є багато сільських угідь, наявність агрокультури);
- ▶ відновлення соціальної інфраструктури;
- ▶ охорона адміністративних будівель і важливих підприємств;
- ▶ організація загонів територіальної оборони та блокпостів;
- ▶ забезпечення транспортом на випадок необхідності термінової евакуації, що особливо актуально для громад із віддалених населених пунктів (на цьому наголошували начальники військових адміністрацій прикордонних територій).

Очевидно, що органи місцевого самоврядування більш обізнані у проблемах громади, та відповідно — як на них реагувати. Саме представники місцевої влади мають визначати першочергові проблеми деокупованих громад, адже вони володіють більшою інформацією про рівень пошкоджень і потреби кожного окремого населеного пункту. Є успішні приклади громад, де для пріоритезації необхідних послуг ОМС організували перепис населення у громаді після деокупації і визначили кількість необхідних послуг відповідно до потреб. Перепис передбачав визначення кількості жителів у деокупованій громаді та паралельне формування реєстру потреб для кожної родини. Такі дії, з одного боку, допомогли визначити реальні потреби людей, а з іншого — раціонально розподілити гуманітарну допомогу та оперативно її надати.

“

*«Тобто хочеться, щоб при відновленні на першому місці стояв не об'єкт, не його розміри, красота і враження, а потреби громади, потреби людей. Так, треба громадам допомагати, ну не централізувати»*

Водночас для регіонального відновлення, у зв'язку з неможливістю окремих громад оцінити загальну ситуацію в регіоні та рівень потреб сусідніх територій, встановлення пріоритетів й адекватність розподілу ресурсів має координувати державна влада. Це важливо і у контексті регіонального розвитку та відповідності положенням ЗУ *«Про засади державної регіональної політики»*, де зазначено про три рівні документів стратегічного планування державної регіональної політики: державна стратегія, регіональна стратегія, стратегія розвитку територіальних громад. Відповідно, ці три рівні є взаємопов'язаними.

Окрім цього, масштабні заходи безпеки не можуть бути реалізовані громадою самостійно. Для цього потрібна ретельна підготовка та участь центральної і регіональної влади. Це пов'язано, по-перше, з тим, що ці заходи можуть охоплювати здебільшого декілька населених пунктів або і весь регіон. По-друге, це потребує значних зусиль і координації, наприклад, для евакуації людей необхідна взаємодія між різними громадами, наявність транспорту та доступної логістики. На думку представників місцевої влади (голів громад, начальників ВА), скоординований процес на державному рівні має забезпечити певний алгоритм оцінки ситуації у громадах і визначення першочергових завдань для місцевої влади, який можна адаптувати до кожної конкретної ситуації. До показників такого алгоритму або інструкції з визначення пріоритетів представники громад відносять:

- ▶ рівень пошкоджень;
- ▶ реальну кількість жителів і демографічні особливості громади;
- ▶ наближеність до кордону з агресором або лінії фронту;
- ▶ погодні умови та сезон деокупації (потреби громад відштовхуються від сезонного періоду деокупації, наприклад, у зимовий період громади потребували першочергової відбудови об'єктів критичної інфраструктури у сфері теплопостачання).

Представники прифронтових громад зазначали, що оскільки оцінка пошкоджень і визначення пріоритетів, найімовірніше, не є можливими до моменту фактичного звільнення територій, доцільним є *підготовчий етап*. Попередня підготовка зможе значно прискорити розв'язання термінових завдань і проблем, які очевидно виникнуть одразу після деокупації.

*Підготовчий етап має включати:*

- ▶ організацію ресурсів і кадрів, тобто накопичення людського ресурсу (волонтери, ГО, бізнес), які оперативно долучаться до відновлення одразу після деокупації<sup>71</sup>;
- ▶ накопичення гуманітарних запасів на географічно близьких територіях (тобто якщо Україна звільняє територію Донецької області, важливою є наявність необхідної гуманітарної допомоги для жителів у найбільш наближеному регіоні й оперативна її доставка на визначені території);
- ▶ забезпечення необхідною технікою, зокрема комп'ютерною, матеріалами;
- ▶ швидке налагодження комунікації регіональної влади з представниками ОМС (це необхідно для розуміння спроможності ОМС до виконання обов'язків і повноважень, від цього залежить ймовірність створення ВА та надання їй повноважень ОМС);
- ▶ підготовку команди фахівців з надання психологічних і медичних послуг;
- ▶ створення комісій з оцінки пошкоджень.

До питання щодо оцінки пошкоджень об'єктів необхідна особлива увага. Враховуючи те, що одразу після звільнення територій Київщини, Сумщини, Чернігівщини довелося негайно реагувати та відбудовувати житло, на думку респондентів, місцева влада часто не могла провести швидку і якісну оцінку пошкоджень власними силами, а отже, потребує підтримки вищих рівнів влади. На першочерговому етапі фіксація руйнувань відбувалася досить повільно, адже, по-перше, органи місцевого самоврядування не мали чітких вказівок щодо процедури складання акта, створення комісій, по-друге, бракувало фахівців на місцях.

“*«Спитати не було в кого, бо не було відповіді з району, в принципі область також не розуміла, який буде механізм...»*

<sup>71</sup> Приклад Іванівської територіальної громади, до відновлення якої долучалися волонтери з інших регіонів: <https://decentralization.gov.ua/news/16813>





«Друге, що ми зробили – ми створили комісії у старостинських округах, і ми почали обходити кожен двір і просто складати акти, які придумали. Ми складали й писали, описували, фотографували на ті телефони, які в нас були, фотографували все майно, яке залишилося. Але була складність у тому, що ми не мали ні комп'ютерів, ні зовсім комп'ютерної техніки... Перше – перепис населення, друге – це зробити повністю реєстр зруйнованого і пошкодженого майна. Це те, що потім допоможе людям із відновленням і далі»

Враховуючи ці виклики, основними напрямками підтримки для громад можуть бути:

- ▶ **кадрова складова:** організація навчання для місцевої влади (навчання про правильне заповнення необхідних документів), залучення професійних експертів, забезпечення громад методичними рекомендаціями; організація прискорених курсів для людей профільних спеціальностей (будівельників, архітекторів);
- ▶ **технічна складова:** забезпечення транспортом, організаційною технікою для фіксації пошкоджень тощо.

Також на рівні державної влади має відбуватися моніторинг і контроль за швидкістю наповнення Реєстру зруйнованого та пошкодженого майна, прогресу відновлення та відбудови окремих об'єктів. Загалом цей аспект вузько пов'язаний із правильною координацією відновлення громад.

Представники громад з власного досвіду радять, що для ефективного процесу збору інформації про пошкоджені будівлі варто залучати до роботи декілька комісій за визначеним графіком. Тобто фактично громадяни подають заявки про зруйноване житло, а комісії оцінюють всі пошкодження поступово, за попередньо сформованим графіком. *Такий підхід допоможе уникнути хаотичності у процесах на місцях і соціальної напруги серед жителів.* Адже вони будуть чітко поінформовані про графік роботи комісій.

Окрему увагу варто звернути на громади, в яких є населені пункти з високим ризиком обстрілів і можливих повторних руйнувань. Попри існуючу думку серед респондентів, що у таких громадах відбудова неможлива, вони мають бути забезпечені запасом матеріалів

для консервації пошкоджених об'єктів до періоду можливості повної відбудови. А це також вимагає чіткої координації на регіональному, національному рівнях і відповідного нормативного забезпечення.

Паралельно з розв'язанням завдань, які стосуються відбудови пошкодженого майна, невідкладним для громад є стимулювання економічних показників. *Респонденти зауважували про необхідність створення робочих місць, що приведе до збільшення надходжень у місцеві бюджети і мотивуватиме людей повертатися у громади.* Іншим, не менш важливим питанням є відновлення послуг (особливо освітніх), що також впливає на рішення людей про повернення у громади.

Отже, після деокупації громади застосовували різні процедури до відновлення. Це насамперед було пов'язано з відсутністю уніфікованих підходів чи алгоритмів, які мали б бути закріплені на національному рівні. Тому розв'язання багатьох проблем відбувалося ситуативно, без визначення чітких пріоритетів. Водночас громади потребують певних алгоритмів, що будуть враховувати індивідуальні потреби кожної громади, якій необхідне відновлення.

#### 4.3. Розробка планувальних документів

Пріоритезація сфер відновлення у громадах залежить від якісного планування і загалом їхнього стратегічного бачення. Натомість, як зазначалося вище, одразу після деокупації громади розв'язували проблеми ситуативно, в умовах недостатньо чіткої координації на центральному рівні, обмежених інформації та рекомендацій. Ймовірно, це може бути пов'язано з оновленням роботи профільного міністерства та об'єднання двох міністерств у єдине – Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України, що спричинило зміну кадрів і затягування процесів.

Відтак, за словами респондентів, розробка планувальних документів є необхідною з низки причин. З одного боку, на центральному рівні є чинним ЗУ *«Про засади державної регіональної політики»*, яким громади зобов'язуються розробляти планувальні документи. З іншого – це необхідно для отримання фінансування як з державного бюджету (ДФРР), так і від міжнародних партнерів. Респонденти також зауважували про важливість саме одночасної розробки стратегій і планів відновлення. Хоча це два різні документи, але процес їх підготовки повинен йти паралельно.

**Планом відновлення мають вирішуватися питання відбудови житлового фонду, критичної та соціальної інфраструктури. Він має бути гнучким і періодично переглядатися залежно від безпекової ситуації у громадах. Тоді як стратегією повинні закладатися довготривалі цілі розвитку громади та відповідні заходи.**

Крім цього, респонденти зауважували про необхідність чіткого розмежування національних і місцевих питань, які стосуються відновлення. Зокрема, важливо, щоб у Державній стратегії затверджувалися уніфіковані цілі державної політики, а на місцевому рівні, відповідно до цих цілей – розроблялися конкретні кроки розвитку територіальної громади. Наприклад, у Державній стратегії визначається безпековий компонент для прикордонних територій, і згідно цієї межі формуються конкретні заходи у громадах відповідно до потреб і наявних ресурсів.

**Державна стратегія повинна розроблятися спільно з громадами, оскільки це рамковий документ, якому мають відповідати стратегії громад.**

Важливо зауважити, що деякі громади мали досвід розробки стратегій ще до повномасштабного вторгнення. Органи місцевого самоврядування цих громад позитивно оцінюють наявність планувальних документів, проте усвідомлюють необхідність суттєвого доопрацювання стратегій відповідно до умов триваючої війни. Водночас для якісного напрацювання планувальних документів треба значний період часу – від шести до восьми місяців.

Представники громадських організацій вважають, що шляхом розробки планувальних документів можна визначити бачення розвитку громади і довгострокові цілі. *Однак генерувати ідеї, обговорювати проекти представники ОМС повинні разом із громадськістю ще до деокупації. Це сприятиме швидкому реагуванню після звільнення території, а також пошуку фінансування для реалізації проектів.*

Проте була й інша позиція серед респондентів, а саме представників військових адміністрацій щодо планувальних документів. Зокрема те, що розробка стратегій є непродуктивною, нераціональною тратою ресурсів і часу, особливо в умовах воєнного стану і надто для прифронтових,

прикордонних громад і тих, що зазнають постійних обстрілів. *Для таких громад потрібно затвердити норми, які б давали змогу вносити корективи до стратегій територіальних громад, оскільки там виникають нові проблеми, і ситуація постійно змінюється.* Окрім цього, як зауважують респонденти, необхідно спростити систему розробки стратегій, скоригувати терміни, адже у громадах бракує фахівців з розробки стратегій.



*«Чим швидше відновлення від паперу перейде до діла, то, відповідно, результат буде набагато швидшим, і люди швидше повертатимуться до нормального життя та адаптуються у післявоєнний час»*

Попри важливість планувальних документів для відновлення деокупованих громад, під час їх підготовки представники ОМС, ВА стикаються з різними труднощами, основними з яких є:

- ▶ брак кваліфікованих кадрів і досвіду написання планувальних документів;
- ▶ відсутність визначеної національної політики (наприклад, щодо таких питань, як повернення ВПО та біженців; визначення типів територій з особливими умовами, як-то: ступінь руйнувань, близькість до кордону з рф, низька густина населення тощо);
- ▶ неможливість розрахунку кількісних даних щодо соціально-демографічної ситуації у громадах;
- ▶ відсутність достатньо якісної комунікації центральної влади з представниками ОМС, ВА, що впливає на якість та оперативність підготовки планувальних документів. Як зазначали стейкхолдери, часто ОМС завантажені запитами у формі кількісних даних і звітів, які нерідко дублюються та вимагаються у короткий термін. Для ОМС такі запиту ускладнюють виконання різних термінових завдань відновлення: прикордонні громади, окрім планування розвитку, відповідають за оперативне відновлення критичної інфраструктури після постійних обстрілів та забезпечення послугами жителів.

Враховуючи ці виклики, громади потребують таких заходів для ефективної підготовки планувальних документів:

- ▶ *визначення загальнонаціональної політики відновлення* щодо таких питань, як повернення ВПО та вимушених мігрантів; визначення населених пунктів, що не підлягають відбудові у короткостроковій перспективі; відновлення та розвиток територій з особливими умовами (близькість до кордону з РФ, низька густина населення тощо);
- ▶ *розробка універсальної методики кількісного розрахунку соціально-демографічних характеристик громад* для організації відновлення (кількість населення, темпи повернення ВПО, зони привабливості для бізнесу, інвестицій тощо);
- ▶ *надання рекомендацій, забезпечення методичними матеріалами щодо розробки планувальних документів;*
- ▶ *покращення комунікації центральної виконавчої влади з представниками громад у контексті підготовки стратегій, залучення представників громад до підготовки Державної стратегії* (це, зокрема, необхідно для мінімізації хаосу та відповідності стратегій територіальних громад цілям Державної стратегії, що повинна засновуватися на потребах громад);
- ▶ *розробка та реалізація навчальних програм підвищення кваліфікації* представників ОМС, організація експертної консультативної підтримки (наприклад, створення окремого консультативного органу в громадах).

Крім цього, для розробки планувального документа та успішної реалізації заходів необхідно визначити джерела фінансування, оскільки без належного ресурсного забезпечення документи матимуть формальний характер. Про особливості фінансування — детальніше у підрозділі 4.4.

#### 4.4. Особливості фінансування та розподіл ресурсів

Представники деокупованих громад зазначали, що на першому етапі відновлення основними джерелами фінансування були кошти міжнародних організацій і благодійних фондів. Здебільшого ці зв'язки формувалися громадами через особисті контакти, без залучення регіональної чи центральної влади. Необхідність додаткового залучення коштів була пов'язана з відсутністю достатніх обсягів місцевих бюджетів, а також залежністю від державних дотацій.

Триваюча війна, необхідність забезпечення послугами жителів, значні руйнування житлового фонду змушували громади залучати різних надавачів ресурсів. *Водночас, на думку респондентів, фінансування має складатися з комбінації різних джерел і розподілятися відповідно до визначених пріоритетів.* Для того щоб розподіл відбувався прозоро, потрібні об'єктивні критерії, зокрема:

- ▶ оцінка потреб громад;
- ▶ кількість пошкоджених об'єктів у Реєстрі пошкодженого майна;
- ▶ доцільність відбудови конкретних об'єктів (наприклад, на основі відповідності потреб і соціально-демографічних показників громад).

*За словами стейкхолдерів, розподіл ресурсів має визначати і контролювати центральна влада.* Проте ефективнішим буде безпосереднє спрямування коштів на місця реалізації проєктів відновлення, без залучення регіональної влади до цього процесу. Це пояснюється тим, що є ризики несправедливого розподілу ресурсів на обласному рівні: необ'єктивність, тривалість процедури відбору та корупція.

«Тобто відповідальність спускається на самий нижній рівень, як ми завжди кажемо – найближче до людей. Ось він найближчий до людей – ось він і має вирішити ці питання. Все. І всі ресурси йдуть цьому органу: і склади з будматеріалами, продуктами, з усім, а не десь на обласному рівні. Бо дуже хочеться чиновникам створити обласні склади на обласному рівні, де зазвичай потім з тих складів половина розкрадається, не доходить тощо»

Також представники ОМС досить критично оцінювали проведення конкурсів для розподілу ресурсів.

**Серед недоліків конкурсного відбору є нерівні умови громад вже на першочерговому етапі, а саме те, що громади мають різний обсяг руйнувань, а також різну спроможність з погляду людських і технічних ресурсів для розробки проектів.**

Для того щоб розподіл державних коштів був справедливим, необхідно брати до уваги експертний огляд проектів громадськістю. Це сприятиме раціональному використанню коштів відповідно до потреб громад і наявності тих чи інших ресурсів.

Окремим питанням, що стосується розподілу коштів, є нагляд і контроль. *На думку експертів, контроль є необхідним у розподілі та використанні коштів, але йдеться не про нагляд і контроль з боку держави. Це радше про внутрішній контроль всередині кожного органу, який є як надавачем коштів, так і консультує представників громад для уникнення помилок у їх використанні.* Саме надавачі фінансових ресурсів повинні моніторити і контролювати — це найдієвіший інструмент.

Отже, враховуючи всі виклики, державна політика відновлення має бути спрямована на такі заходи:

- ▶ обґрунтований розподіл ресурсів між деокупованими громадами;
- ▶ мінімізація корупційних ризиків під час розподілу (визначення прозорих та об'єктивних механізмів розподілу, базованих на показниках залежно від кількості зруйнованих об'єктів);
- ▶ допомога у налагодженні комунікації громад з міжнародними партнерами.

Політика відновлення потребує комплексного підходу — від визначення потреб, пріоритетів до розробки планувальних документів, згідно з якими формується перелік необхідних заходів, визначаються обсяг фінансування та відповідальні особи. Крім цього, важливо забезпечити ефективну координацію дій усіх залучених суб'єктів. Це передбачає співпрацю всіх рівнів влади (державної, регіональної, місцевої), залучення громадських організацій, участь представників бізнесу.

## 4.5. Роль суб'єктів політики відновлення

### *Центральна та регіональна влада*

За словами респондентів, порівняно з 2014 роком роль центральної влади в умовах повномасштабної триваючої війни збільшилася. Це пояснюється тим, що, по-перше, масштаби руйнувань є набагато більшими, оскільки постраждалими є не тільки громади, але й цілі регіони. По-друге, кількість ВПО та вимушених мігрантів є значною, що впливає на економічну стабільність країни. Водночас представники громад висловлювали застереження щодо об'єднання міністерств у єдине Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України, адже це призвело до плінності кадрів, та з огляду на побоювання щодо потенційних ризиків для децентралізації.



*«Коли в нас були представники (я маю на увазі у нас – це як місцевого самоврядування) в Уряді і навіть Міністерстві регіонального розвитку, то нас чули. З нами не погоджувались, але нас чули. А зараз, коли відбувається об'єднання міністерств, можливо, це зважено і ґрунтовно. Але є побоювання, що все ж таки ми втратимо таку тісну комунікацію з центральною владою, як вона була раніше. Хочеться, щоб ті закони, які приймалися, вони все ж таки були налаштовані не як дії на період воєнного стану, а й з подальшим розвитком децентралізації, і з подальшим поглядом на децентралізацію...»*

Організація політики відновлення також стосується співпраці різних центральних органів виконавчої влади. *На думку респондентів, відсутність координації між державними органами на рівні центральної влади уповільнює відновлення громад і затягує прийняття рішень.* Тому доцільною буде розробка стандартизованого пакету допомоги, в якому враховані потреби громад за різними сферами та можливості центральної влади закривати ці потреби (інфраструктурні проекти, освіта, медицина, соціальні послуги тощо). Це дасть змогу оптимізувати комунікацію та сприятиме розв'язанню першочергових завдань відновлення у найкоротші строки. А кожне міністерство буде розуміти свою роль в організації відновлення та щодо допомоги, яку вони можуть спрямувати у громади.



*На думку представників громад, роль центральної влади в організації відновлення – це:*

- ▶ координаційна – сприяння комунікації громад з БФ, міжнародними партнерами;
- ▶ розробка державної політики відновлення з визначеними показниками;
- ▶ моніторинг за наповненням Реєстру пошкодженого майна;
- ▶ розробка необхідних нормативно-правових актів для організації відновлення (це включає також комунікацію з територіальними громадами щодо розробки нормативно-правових актів і внесення змін до законів. На думку респондентів, часто НПА не відповідають реальним потребам громад, що створює труднощі у їх реалізації);
- ▶ розробка методичних матеріалів для громад;
- ▶ акумуляція ресурсів і сприяння у фінансуванні проєктів відновлення.

Не менш важливою в організації відновлення громад є роль регіональної влади. Адже часто комунікація громад з центральною владою залежить від начальників ОВА, а у зв'язку з наближеністю обласної влади до громад проблеми розв'язуються оперативніше. Водночас респонденти зазначали, що ефективність комунікації між регіональною та місцевою владою значною мірою залежить від особистих зв'язків, а також активності представників місцевої влади та їхньої політичної волі. Це означає, що часто громади не мають справедливого доступу до ресурсів, що впливає на ефективність відновлення.

*За словами респондентів, роль регіональної влади у відновленні є такою:*

- ▶ забезпечення ресурсами для задоволення першочергових потреб (наприклад, будівельними матеріалами, транспортом);
- ▶ допомога у відновленні критичної інфраструктури (електроенергія, газо-, водо- і теплостачання, зв'язок тощо);
- ▶ сприяння наповненню Реєстру пошкодженого майна.

## Місцева влада та співробітництво громад

Варто зазначити, що у деяких громадах утворені військові адміністрації як тимчасові органи, що забезпечують громадський порядок і безпеку в деокупованих громадах. Окрім того, ці органи виконують роль місцевого самоврядування та надають необхідні послуги жителям. Здебільшого військові адміністрації утворені у тих громадах, які перебували у тимчасовій окупації більше пів року. А начальниками військових адміністрацій призначали тих осіб, які були обрані головами громад на місцевих виборах у 2020 році<sup>72</sup>. Винятками є ті громади, у яких голови громад або підозрюються у колабораціонізмі, або відмовилися від посад<sup>73</sup>.

На думку респондентів, створення ВА є виправданим рішенням для коротко-строкової перспективи, адже їх основними функціями є забезпечення безпеки. Однак обов'язки начальників ВА не обмежуються лише військово-гуманітарними завданнями. Вони також розв'язують адміністративні питання та забезпечують гуманітарною допомогою громаду, відповідають за місцевий бюджет, співпрацю громади з іншими суб'єктами, що ускладнюється такими факторами:

- ▶ **брак досвіду управлінської роботи в ОМС в умовах триваючої війни.** Часто очільниками ВА стають особи, які не мали попереднього досвіду роботи у структурах місцевого самоврядування;
- ▶ **недостатня обізнаність про особливості громади** (територію, ресурси, культурну спадщину). Це пов'язано з тим, що є випадки, коли начальниками ВА призначаються особи з інших регіонів чи громад;
- ▶ **відсутність належної комунікації з місцевими жителями.** Це пов'язано з обмеженням для громадської участі у деяких громадах, де високий рівень безпекових ризиків.

Очевидно, можна стверджувати, що введення ВА є ефективним рішенням, проте тимчасовим. За словами респондентів, це рішення можна вважати підготовчим етапом для повноцінної роботи місцевого самоврядування. Насамперед це пояснюється тим, що для відновлення громад необхідне визначення їхніх потреб, здійснення планування та розвитку, а це вимагає спроможного місцевого самоврядування.

72 У ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» передбачена норма про можливість призначати начальником військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів) відповідного сільського, селищного, міського голову (ст. 4).

73 Хто керуватиме громадами на деокупованих територіях?: <https://parlament.org.ua/2023/01/12/hto-keruvatime-gromadami-na-deokupovanih-teritoriyah/>



*«Вирішувати, як відновлювати громаду, має громада. Військова адміністрація — це не громада. Взагалі було б добре, якби місцеві адміністрації поверталися всюди до виконання своїх функцій. А військові адміністрації здійснювали те, що потрібно — це питання безпеки й оборони»*

Отже, респонденти зазначали, що місцеве самоврядування має відновитися якомога швидше всюди, де це можливо. Однак визначення перехідного етапу має відбуватися залежно від таких факторів, як часовий період тимчасової окупації, наявність у громаді спроможного місцевого самоврядування, можливість проведення виборів (зокрема повернення вимушених переселенців на території деокупованих громад і проведення перепису населення), ідеологічна приналежність місцевих політиків тощо. В умовах неможливого прямого переходу до повноцінного місцевого самоврядування проміжним органом управління на довготривалий термін можуть стати військово-цивільні адміністрації. **Водночас пропонується здійснювати моніторинг роботи державної структури на місцях. Це може відбуватися із залученням громадського сектору.** Насамперед проведення моніторингу необхідне для мінімізації корупційних ризиків, покращення прозорості ВА, збільшення довіри місцевого населення до начальників ВА.

Для відновлення деокупованих громад потужним інструментом може стати їхнє співробітництво. Застосування цього інструменту сприяє розв'язанню спільних проблем, що стосуються декількох громад, і водночас — раціональному використанню коштів, обміну знаннями та досвідом<sup>74</sup>. Проте після повномасштабного вторгнення співпраця між громадами здебільшого мала неформальний характер. Найпоширенішим напрямом співпраці було забезпечення постраждалих громад гуманітарною допомогою, продуктами харчування, лікарськими засобами тощо. Також разові партнерства стосувалися допомоги з доставки будівельних матеріалів для відбудови зруйнованих об'єктів. **Однак, на думку респондентів, для досягнення більш стійких результатів доречно розробити стимули для довгострокової співпраці громад, що передбачатиме постійний обмін інформацією та планування спільних заходів.**

<sup>74</sup> За даними Реєстру договорів про співробітництво територіальних громад, від початку повномасштабного вторгнення росії станом на 14 вересня 2023 року укладено 153 договори про співпрацю.

Оскільки наразі комунікація між громадами насамперед базується на особистих контактах і залежить від ініціативності представників місцевого самоврядування, стимулами до співпраці можуть бути:

- 1) *створення відкритого реєстру пропозицій* для співробітництва громад, що може суттєво спростити пошук потенційних партнерів;
- 2) *розробка довготривалої програми співпраці з громадами з тилу*, що сприятиме обміну досвідом з різними громадами, не тільки сусідніми.

### *Жителі та бізнес*

Активність жителів у відновленні громади різниться залежно від території, географічного розташування громади, демографічної структури населення. Загалом, на думку респондентів, громадська участь у відновленні є важливим компонентом. Проте складно висновувати, що на перших етапах відновлення, одразу після деокупації, рівень активності жителів є високим. І це цілком очевидно, оскільки одразу після деокупації для жителів необхідне забезпечення гуманітарною допомогою, базовими послугами, відбудова житла.

Втім, респонденти наголошували про необхідність залучення жителів громад на етапах визначення пріоритетів відновлення, цілей розвитку громади. Саме таким чином можна не тільки правильно спроекувати потреби громади, а й створити додатковий стимул для формування соціальної згуртованості. Однак, попри всі переваги участі жителів у прийнятті рішень щодо відновлення, представники деокупованих громад рекомендували з обережністю застосовувати цифрові технології та опитування. Це пов'язано із такими факторами:

- ▶ *технічні можливості*: частина деокупованих населених пунктів може не мати електропостачання та зв'язку, значна кількість жителів не мають технічних засобів або не користуються ними (смартфонів, комп'ютерів). Відповідно, нерівний доступ до технічних можливостей призведе до викривлених результатів голосування;
- ▶ *нерівність доступу залежно від віку*: люди поважного віку, які не мають доступу до інтернет-зв'язку і не беруть участі в опитуваннях, можуть становити значну частку місцевого населення у деяких громадах;
- ▶ *відсутність комплексного розуміння розвитку громади*: жителі можуть не володіти повною інформацією про стан пошкоджень у громаді, що призведе до нераціонального розподілу пріоритетів відновлення.

Вагому роль у відновленні відіграє бізнес. Як зазначалося у підрозділі про пріоритетні сфери відновлення, економічний компонент є одним із основних. У цьому випадку залучення місцевого бізнесу до відновлення має значні переваги для громади. Це може створити нові робочі місця, стимулювати економічну активність та наповнення місцевих бюджетів. Окрім цього, враховуючи зв'язки представників бізнесу (як формальних, так і неформальних) з іншими громадами, регіонами, це дасть змогу пришвидшити реалізацію проєктів відновлення та розв'язати першочергові проблеми громади без залучення інших рівнів влади.

### *Представники громадянського суспільства*

Партнерство місцевої влади з громадськими організаціями у плануванні та реалізації заходів відновлення може забезпечити більш збалансовані результати, а також сприяти сталому розвитку громади відповідно до потреб і ресурсів. Натомість на сьогодні спостерігаються значні диспропорції у кількості громадських організацій безпосередньо в громадах. Особливо це загострилося після повномасштабного вторгнення. За словами респондентів, у невеликих громадах бракує активного населення, що по'язано зі значною міграцією. Частина громадських організацій змінили напрям роботи на волонтерську допомогу постраждалим територіям і підтримку армії. Частина представників громадянського суспільства вступили до лав Збройних сил України. Громадські організації переважно мають більш активну присутність у великих містах, тоді як ініціативи на регіональному рівні є недостатніми. Окрім того, досі є громадські організації, які виконують здебільшого формальну функцію або створюються виключно під конкретні проєкти для отримання фінансування. Ці чинники призвели до непропорційної громадської участі в громадах. Водночас є позитивні практики, коли у громаді декілька громадських ініціатив об'єдналися у єдиний центр або хаб і зберегли свою присутність у розбудові громади.

«Ми об'єднали кілька громадських організацій в Центр громадських ініціатив, щоб не ходили всі вони окремо просити щось у міської ради... Все змінилося, зовсім інша ситуація, і вони намагаються писати якісь гранти, вигравати якісь конкурси. Але активний у нас і благодійний фонд у місті, який працює в громаді. Вони намагаються дуже багато залучити міжнародної технічної допомоги, і генератори, і допомогу біженцям, і тим, хто постраждав. У тісній з нами співпраці, узнають у нас проблеми, які треба вирішити, де ми не можемо з певних причин долучитися, або не вистачає коштів, або рук. І там намагаються підставити плече, і нам це дуже допомагає»

Серед основних функцій громадських організацій у відновленні представники місцевої влади **виділяють**:

- ▶ **контролююча**: моніторинг прозорості рішень влади (що особливо актуально у випадку запровадження ВА/ВЦА) та контроль використання ресурсів; має бути громадська рада при ВА, ВЦА (якщо вони виконуватимуть роль тимчасових органів);
- ▶ **діалогова/консультативна**: комунікація із жителями та донесення їх позиції до влади; посередництво між владою та жителями; навчання інших громадських організацій, обмін досвідом;
- ▶ **проектна діяльність**: підготовка та реалізація проєктів за сферами діяльності, залучення фінансових ресурсів;
- ▶ **суспільна активізація**: сприяння участі місцевого населення у процесах прийняття рішень і розбудові демократичного суспільства;
- ▶ **галузева робота**: наприклад, надання психологічної допомоги; супровід сімей ветеранів чи людей з інвалідністю та надання інших соціальних послуг через соціальне замовлення; допомога молодіжним організаціям і молоді.

Отже, можна стверджувати, що роль громадянського суспільства у відновленні є важливою, водночас необхідні певні стимули для активізації його діяльності у громадах. Тому необхідно залучати громадські організації національного, регіонального рівня у деокуповані громади для обміну досвідом з локальними організаціями, проведення навчань, надання їм субгрантів, що підсилить їхню спроможність.

#### 4.6. Оцінка потреб для відновлення деокупованих громад України

Найперше варто підкреслити основні критерії спроможності громади. Після деокупації територій та у процесі відновлення необхідно заздалегідь визначати всі важливі критерії, які стосуються можливостей і спроможності ОМС забезпечувати жителів послугами. У нормативному дискурсі *«спроможна територіальна громада» – це територіальні громади сіл, селищ, міст, які в результаті добровільного об'єднання (добровільного приєднання до об'єднаної територіальної громади) здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання публічних послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони*

*здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці*<sup>75</sup>.

Отже, можна стверджувати, що відновлення територіальних громад безпосередньо залежить від можливостей надання публічних послуг жителям відповідно до наявних фінансових, кадрових, інфраструктурних ресурсів.

Окрім того, ця теза підтверджується результатами інтерв'ю. За словами стейкхолдерів, критеріями спроможності громади є не лише фінансова складова, а й здатність громади надавати всі необхідні послуги та забезпечувати комфортне життя своїм жителям. Точніше респонденти зауважували щодо таких факторів:

- ▶ безпека і впевненість у майбутньому;
- ▶ наявність житла та можливості працювати;
- ▶ забезпечення базовими послугами (освіта й медицина).

Це стимулюватиме людей повертатися до своїх місць проживання. Окрім цього, необхідні додаткові заходи. Наприклад, це системний моніторинг змін соціально-демографічної ситуації в громаді. Однак наразі у громад немає інструментів для такої фактичної оцінки, як і не існує загальних методів прогнозування щодо повернення вимушених переселенців. На думку респондентів, це пов'язано з відсутністю загальнонаціональної політики.

“Громада не знає, хто куди виїхав, не знає, скільки цих людей. І я не бачу інструментів, як громада на місцевому рівні може впливати на їх повернення»

---

75 Постанова КМУ від 8 квітня 2015 року № 214 «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#Text>

Отже, для визначення спроможності, а відтак і для відновлення громади, необхідно, по-перше, дослідити соціально-демографічну структуру населення та встановити прогнози щодо повернення переселенців. По-друге, здійснити оцінку потреб жителів для забезпечення відповідними послугами. У результаті цього можливо змодельювати відновлення публічних послуг у різних сферах відповідно до наявних ресурсів. Нижче подані узагальнені за результатами інтерв'ю потреби громад у різних соціально-економічних сферах, на основі яких сформовані відповідні рекомендації.

### *Безпека*

За словами стейкхолдерів, безпека є ключовим фактором, що впливає як на швидкість відновлення, так і темпи повернення вимушених переселенців, стимулювання економічної активності, залучення інвестицій тощо. Очевидним є те, що в умовах триваючої війни складно гарантувати повноцінну безпеку для жителів, проте респонденти зауважують, що має бути Стратегія національної безпеки, у межах якої **необхідно розробити комплекс безпекових стандартів, виконання яких буде гарантією для громадян і підприємств. Зокрема, це:**

- ▶ забезпечення укриттями;
- ▶ створення або модернізація ефективної системи оповіщень;
- ▶ розробка алгоритмів дій і планів евакуації на випадок загострення безпекової ситуації.

Основною функцією місцевої влади в контексті безпеки, на думку респондентів, є контроль за виконанням визначених державою безпекових стандартів та їх адаптація до особливостей громади. Адже очевидно, що кожна громада перебуває в різних умовах, які також мають враховуватись у розробці заходів безпеки. Наприклад, представники прикордонних громад зазначали, що кордон з рф є постійним фактором небезпеки. Це ускладнює планування відновлення та визначення розвитку громад. Водночас для них необхідними є забезпечення додатковою технікою у випадку термінової евакуації населення.

### *Житловий фонд і транспортна інфраструктура*

Відбудова житла та відновлення транспортного сполучення були першочерговими заходами після деокупації громад. За словами респондентів, у випадку незначних руйнувань органи місцевого



самоврядування самостійно розв'язували проблеми відсутності майна у жителів. Деякі з них відбудовували пошкоджене житло, забезпечували будівельними матеріалами, деякі – розташовували модульні містечка як тимчасове житло. Однак у випадку значних пошкоджень житлового фонду місцева влада стикалася з проблемами. Зокрема, це стосувалося відсутності достатнього фінансування, людських ресурсів. Для цього місцева влада тісно співпрацювала з регіональною владою та міжнародними партнерами. Паралельно з відбудовою інфраструктури відбувалося відновлення транспортного сполучення та забезпечення логістичного сполучення. Це пов'язано з тим, що одразу після деокупації жителі потребували гуманітарної допомоги, медичних послуг тощо.

Проте після розв'язання першочергових проблем у громадах постала необхідність планування заходів відновлення. На думку представників громад, *просторове планування відбудови має базуватися на показниках щодо кількості та складу населення, враховувати економічну складову, потреби та можливості громад. Окрім цього, респонденти з прикордонних громад зазначали, що залежно від безпекових та економічних особливостей варто врахувати можливість переселення людей у межах громади.* Це, серед іншого, може бути реалізовано через програму сертифікатів за зруйноване житло, що дасть змогу забезпечити людей житлом у безпечніших умовах. Однак у таких діях є певні ризики. За словами респондентів, запровадження системи сертифікатів не стимулюватиме ВПО повертатися до своїх місць проживання. Це призведе до диспропорцій у структурі населення в громадах.

У підготовці просторового планування потрібно також враховувати доцільність відбудови того чи іншого об'єкта. *На думку респондентів, у відновленні необхідно зосередитися на будівництві нового, а не відбудові старого, враховуючи перегляд безпекових норм, оновлення системи надання послуг, використання сучасних технологій, розвиток нових секторів економіки тощо.*

З урахуванням цих принципових аспектів просторове планування має базуватися на таких показниках:

- ▶ обсяги та ступінь руйнувань;
- ▶ кількість жителів, які залишились у громаді, та прогнози повернення вимушених переселенців;
- ▶ економічна активність жителів;
- ▶ можливість переселення людей всередині громади у зв'язку з безпековими ризиками;
- ▶ доступність базових послуг;
- ▶ перспективи розвитку різних секторів громади.

### *Економіка та бізнес*

Різні безпекові умови впливають на різний темп відновлення економіки громад. І це очевидно, зважаючи, що території, які межують з рф та Білоруссю, простягаються вздовж кордону на 2800 кв. км. Ці території дуже обмежені в економічному розвитку, людському потенціалі. Тому не враховувати цієї ситуації при плануванні відновлення не можна.

*Першим фактором, що впливає на темпи відновлення економічного компонента, є рівень безпеки.* Відсутність гарантій і наявність постійних обстрілів призвели до релокації або й припинення діяльності підприємств. Водночас представники деокупованих громад стверджували, що релокація підприємств не стала масовим явищем. І за даними Міністерства економіки, станом на березень 2023 року від початку повномасштабного вторгнення завдяки урядовій програмі релокації в більш безпечні регіони було переміщено 800 підприємств. Найбільше підприємств релокувалися до Львівської (24%), Закарпатської (14,5%), Чернівецької (9,8%), Івано-Франківської (8,3%), Хмельницької (7,3%), Тернопільської (6,3%) областей<sup>76</sup>. Втім, частина підприємств повертаються на попередні місця роботи.

*Другим фактором, що впливає на відновлення, є галузь діяльності підприємства.* На думку респондентів, аграрні громади відновлюються швидше порівняно з промисловими, проте основним викликом є

---

<sup>76</sup> За рік війни в більш безпечні регіони релоковано 800 підприємств: <https://www.me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=a700c206-722a-4752-b5bb-78a1063ae9db&title=ZaRikViiniVBilsh>

розмінування сільгоспземель. Це вимагає залучення спеціалізованого підрядника або державної допомоги. Крім того, для забезпечення стійкого розвитку аграрних регіонів важливо надати підтримку підприємствам з переробки сільськогосподарської продукції. Це сприятиме генерації доданої вартості та збільшенню податкових надходжень, створенню нових робочих місць.

*Третій фактор – географічне розташування громади.* Чим ближче до кордону з агресором або лінії фронту – тим менша ймовірність повноцінного відновлення економічного компонента. Ці громади потребують іншого підходу до відновлення, щодо них не можуть застосовуватися такі самі правила, які є в законах і які поширюються на всю територію. *За словами стейкхолдерів, у цих громадах державна політика відновлення має бути спрямована на стимулювання розвитку таких галузей економіки: видобуток корисних копалин відкритим способом, лісове господарство, сільське господарство.*

*Четвертий фактор – відсутність кваліфікованих кадрів.* Навіть у випадку швидкого запуску бізнес-процесів проблема наявності кваліфікованих працівників залишається актуальною. Це безпосередньо пов'язано з міграцією населення у безпечніші місця для проживання. Окремо респонденти зазначали про необхідність залучення до відновлення громад людей робітничих професій і будівельників. Для цього необхідна державна політика для популяризації робітничих професій, організації профільного навчання. Не менш важливою для деокупованих громад є потреба у навчанні з проєктного менеджменту та управління.

Отже, можна стверджувати, що заходи відновлення економічного компонента мають розроблятися спільно національною та місцевою владою. Тільки чіткою державною політикою можна встановити підходи щодо відновлення відповідно до зон розташування територій, створити програми для повернення бізнесу та забезпечити додаткову допомогу в переміщенні виробничих потужностей підприємств. За словами респондентів, першочергово потрібно зосередитися на відновленні малого та середнього бізнесу, підтримці підприємств, що можуть генерувати додану вартість. Водночас саме місцева влада має обирати інструменти створення конкурентних переваг для локального бізнесу (наприклад, податкові пільги, кредитні програми, зменшення бюрократичних перешкод тощо), оскільки представники місцевої влади знаходяться у прямому контакті з місцевими підприємцями і володіють інформацією про ресурси, можливості громади.

За даними Міністерства освіти і науки України, станом на липень 2023 року від початку повномасштабного вторгнення 3450 закладів освіти постраждали від бомбардувань та обстрілів, 331 з них зруйнований повністю<sup>77</sup>.

Враховуючи такі масштаби руйнувань, очевидно, що для відбудови освітніх закладів необхідна значна кількість фінансових ресурсів. *Водночас, за словами респондентів, кількість шкіл має бути переглянута і збалансована відповідно до реальних потреб і прогнозів (зокрема, щодо ймовірної кількості дітей, темпів повернення вимушених переселенців), а також узгоджуватися зі стратегією територіальної громади.* Окрім цього, відбудова шкіл повинна здійснюватися на засадах оптимізації, інклюзивності, дотримання безпекових норм, використовуючи енергозберігаючі технології та нові архітектурні стандарти, з огляду на логістичні можливості для дітей з віддалених населених пунктів.

Враховуючи різну соціально-демографічну ситуацію, рівень пошкоджень освітніх закладів, кадровий потенціал, різний часовий період перебування у тимчасовій окупації, необхідні різні підходи до відновлення освіти у громадах. Якщо стверджувати про громади, які перебували в окупації не більше трьох місяців, освітній процес відновився досить швидко, а навчання проходило у дистанційному форматі. *Це дало змогу зберегти навчання дітей за українськими програмами, педагогічний колектив, можливість залишатися на зв'язку з однолітками та викладачами.* Попри це, респонденти зазначали, що за можливості (нааявність тепло- та електроенергії, зв'язку, укриттів) навчання має бути поновлено в очній формі якнайшвидше.

Щодо тих громад, які перебували у тривалій окупації росії і перебувають досі, відновлення освіти на таких територіях вимагає особливого підходу. *За словами респондентів, основною проблемою у таких громадах є відсутність педагогів, які б могли викладати українську шкільну програму.* Це вимагає розробки відповідних інструментів для заміщення вчителів, які працювали на окупованих росією територіях чи співпрацювали з окупаційним режимом, на освітян з активною проукраїнською позицією. Отже, розробка підходів до відновлення освіти має відбуватися на національному рівні з урахуванням умов та особливостей територій.

---

77 Міністерство освіти і науки України: <https://saveschools.in.ua/>

Основними напрямками державної політики відновлення освіти повинні бути:

- 1) модернізація закладів освіти;
- 2) забезпечення матеріально-технічної бази;
- 3) розробка заходів для залучення вчителів у деокуповані громади;
- 4) підготовка особливих навчальних програм для територій, що перебували у тривалій окупації.

### *Охорона здоров'я*

Основними проблемами, з якими стикаються деокуповані громади, є: руйнування медичних закладів, втрата медичного обладнання, відсутність кваліфікованих медичних працівників (особливо вузькоспеціалізованих). Очевидно, що для розв'язання цих проблем необхідне об'єднання зусиль представників усіх рівнів влади.

За словами стейкхолдерів, *на загальнонаціональному рівні необхідно затвердити такі заходи:*

- 1) першочерговий пакет державної підтримки. Жителі у деокупованих громадах, ймовірно, не мали доступу до якісних медичних послуг протягом всього періоду окупації. Тому організація невідкладної медичної допомоги та забезпечення базовими медикаментами мають бути закладені в цей пакет;
- 2) у випадку, якщо швидке відновлення медичної сфери неможливе, потрібно максимально спростити отримання кваліфікованої медичної допомоги безпосередньо у громадах. Це може бути реалізовано шляхом запровадження таких тимчасових заходів, як мобільні медичні центри або мобільні медичні бригади;
- 3) до складу мобільних медичних команд, окрім сімейних лікарів, варто включити вузькопрофільних спеціалістів, таких як стоматологи, гінекологи та акушери, венерологи та дерматологи, психіатри;
- 4) забезпечити включення мобільних бригад у довгострокову програму відновлення охорони здоров'я. Це необхідно для стабільного доступу до медичної допомоги до повного відновлення системи охорони здоров'я у громаді;

5) перегляд і затвердження загальних правил оцінки доступності лікарень та норм будівництва. У зв'язку зі збільшенням кількості маломобільних груп населення (травмовані військові, особи з інвалідністю, люди поважного віку) лікарні мають бути оснащені ліфтами та іншими засобами для забезпечення доступності послуг.

Вочевидь, як для тимчасових, так і постійних заходів у медичній сфері необхідне кадрове підсилення, що є завданням центральної та місцевої влади. *На думку експертів медичної галузі, держава повинна розробити мотиваційний пакет для залучення кваліфікованого медичного персоналу.* До заохочення можна включати надання житла, забезпечення адекватних умов праці та фінансової підтримки, а також програм професійного навчання як додатковий стимул для молодих спеціалістів.

### *Соціальні та адміністративні послуги*

Відновлення адміністративних і соціальних послуг відбувалося паралельно з відновленням інших процесів у громаді одразу після деокупації. За словами респондентів, для цього громади не потребували залучення суттєвої додаткової допомоги. Після відновлення доступу до реєстрів надання адміністративних послуг відбувалось із залученням діловодів у старостинських округах і працівників ЦНАПів. *Як тимчасові заходи застосовувалися механізм мобільних виїзних бригад для здійснення соціальних виплат і надання психологічної допомоги.* Це дало змогу забезпечити необхідними послугами вразливі та маломобільні групи населення.

Втім, для повноцінного відновлення і надання послуг початковою дією має бути визначення соціально-демографічного складу населення громад та їхніх потреб, а також оцінка логістичних можливостей і фінансових ресурсів. Як вже зазначалося у попередніх розділах, наразі не існує методик прогнозування повернення вимушених переселенців і біженців. Це ускладнює для громад проведення пріоритезації послуг відповідно до потреб жителів.

## Культура

Відбудова інфраструктурних об'єктів, відновлення послуг, зміцнення соціальної згуртованості, підсилення спроможності органів місцевого самоврядування тощо – всі ці компоненти складають державну політику відновлення. Це підтверджується і нормативно-правовими документами з питань відновлення, і результатами інтерв'ю. Культура є однією з основних сфер, що впливають на стійкість громади. Ті громади, що перебували в тимчасовій окупації протягом тривалого часу, зазнали значного впливу окупаційного режиму. Саме тому цій сфері необхідно приділити значну увагу.

Враховуючи тривалу окупацію деяких громад, є велика ймовірність значної кількості колаборантів, що впливає не тільки на відновлення культурної сфери, але і загалом на втілення заходів державної політики відновлення. Представники місцевої влади зазначали, що мешканці, які вимушено залишили громади, серед основних занепокоєнь називали ймовірність соціальної напруги між групами «ті, хто виїхали» та «ті, хто залишилися». **Відновлення довіри всередині громади можна досягти через швидкі заходи покарання тих, хто співпрацював з окупаційною владою.** Однак, на думку респондентів, існуючих правових механізмів та уваги відповідних силових структур (СБУ, МВС та ін.) наразі недостатньо для швидкої реакції та відновлення соціальної справедливості. Нормативна база про колабораційну діяльність потребує доопрацювання через недостатньо чіткі критерії для визначення колаборантів.

«Кожен з тих, хто мріють повернутися і планують своє повернення, вони ставлять, перш за все, одне питання. І воно не стосується умов життя без світла, без води, без газу. Воно стосується, як будуть відбуватися стосунки з тими, хто там залишався в цей час»

За словами респондентів, у контексті відновлення культури необхідно врахувати такі заходи:

- 1) розвиток громадянського суспільства;
- 2) формування національної ідентичності на деокупованих територіях;
- 3) боротьба з російською пропагандою та контроль інформаційного простору на деокупованих територіях, розробка державної інформаційної політики;
- 4) відновлення довіри до української влади; визначення поняття колабораціонізму та інструментів швидкого
- 5) покарання винних осіб;
- 6) технічне забезпечення доступності українського контенту (варто враховувати, що формування свідомості значною мірою залежить від доступності до інформації).

Перспективи відновлення культурної сфери тісно пов'язані з рівнем залученості громадянського суспільства. *Представники місцевої влади вважають, що залучення громадських організацій, культурних ініціатив з інших регіонів відкриває можливості для збагачення культурного середовища деокупованих громад і заохочення поверненню територій в загальноукраїнське культурне поле.* Культурні ініціативи можуть стати платформою співпраці жителів і місцевої влади, інструментом для збільшення рівня згуртованості громади. Однак важливе також залучення жителів у прийняття рішень щодо планування культурних подій. *З досвіду представників деокупованих громад — необхідно уникати нав'язування конкретних культурних ініціатив ззовні, а розглядати культурний простір як результат взаємодії місцевої спільноти.*



# Рекомендації для стейкхолдерів

Аналіз досвіду відновлення деокупованих громад за період 2014–2023 років дав змогу, з одного боку, виявити правові, координаційні прогалини, з іншого – визначити проблеми, з якими стикалися громади безпосередньо. Це вимагає об'єднання зусиль усіх стейкхолдерів і врегулювання питань для уникнення ризиків у майбутньому.

Стійкість громад та безперервна робота ОМС в умовах серйозних безпекових загроз забезпечили відповідність необхідних послуг поточним потребам громадян, оперативне реагування на проблеми. Це підкреслює важливість децентралізації, завдяки якій легітимно посилилася роль місцевої влади, розширилися повноваження органів місцевого самоврядування, покращилася соціальна згуртованість громад.

У межах цього звіту були проведені інтерв'ю зі стейкхолдерами щодо їхніх міркувань про відновлення громад, а також потреб і викликів, пов'язаних із організацією відновлення. Отримані результати засвідчують, що є певні прогалини як у комунікаціях, так і нормативному врегулюванні. Рекомендації, надані нижче за результатами інтерв'ю, є міжгалузевими та вимагають залучення різних суб'єктів відновлення.

## Людський ресурс

- ▶ організувати *підготовку кваліфікованих кадрів у громадах для розробки стратегічних планувальних документів* шляхом створення спеціалізованих навчальних програм. Створити резерв підготовлених спеціалістів для кадрового підсилення деокупованих громад, особливо з питань проектного менеджменту та управління;
- ▶ запровадити стимули для *залучення більшої кількості абітурієнтів на професійні напрями*, що є найзатребуванішими для відновлення деокупованих громад, таких як архітектурний, освітній, медичний, напрям соціальних послуг. Місцеві професійно-технічні училища можуть стати одним із джерел для збільшення кількості кваліфікованих фахівців у громадах за визначеними сферами.;

- ▶ запровадити *діяльність, і відповідно надати фінансове й технічне забезпечення, мобільних медичних бригад у деокупованих громадах* шляхом залучення вузькопрофільних спеціалістів, включення послуг з вакцинації, тестування на поширені захворювання, загальних аналізів;
- ▶ розробити державну програму *залучення медичних працівників до роботи у деокупованих громадах*, що включатиме інструменти заохочення (пільгове житло, преміювання та надбавки до заробітних плат, додаткові соціальні пільги, можливість професійного розвитку);
- ▶ розробити *державну програму залучення педагогічних працівників до роботи у деокупованих громадах*, що включатиме інструменти заохочення (пільгове житло, преміювання та надбавки до заробітних плат, додаткові соціальні пільги, можливість професійного розвитку, надання додаткових навчальних ресурсів і матеріалів);
- ▶ розробити *навчальні програми в освітній сфері для деокупованих громад залежно від строків окупації* та історичних передумов з особливим акцентом на вивчення української мови, історії та культури України, патріотичне виховання. Забезпечити викладачів необхідними методичними матеріалами та консультативною підтримкою;
- ▶ розробити інструкцію для підготовки *планів відновлення соціальних послуг* у громадах на основі показників масштабів руйнувань, наявної та прогнозованої кількості жителів, складу населення за віковими групами, кількості вразливих і мало захищених груп, рівня зайнятості, середнього доходу, кількості соціальних фахівців у громаді. Залежно від потреб і кількості вразливих груп населення визначити стимули для забезпечення громад соціальними фахівцями, психологами;
- ▶ розробити механізми заохочення для повернення місцевих ГО у громади, активізації нових громадських рухів шляхом забезпечення доступу до ресурсів (приміщення, обладнання), залучення до прийняття рішень з питань відновлення та розвитку громади, надання субгрантів. Розробити програми обміну досвідом і партнерства з міжнародними та всеукраїнськими громадськими рухами, щоб залучити їх до реалізації культурних, освітніх проєктів у деокупованих громадах, популяризації соціального замовлення у сфері соціальних послуг.

## Безпекові стандарти

- ▶ розробити і впровадити **комплекс безпекових стандартів**, які включатимуть вимоги щодо забезпечення укриттями, функціонування системи оповіщень, розробку алгоритму дій і планів евакуації (врахувати можливість переселення людей у межах громади). Забезпечити фінансування й технічну підтримку впровадження заходів безпеки на місцевому рівні, а також комунікацію про це з жителями. Відповідність громади певному стандарту безпеки має визначатися географічним розташуванням і близькістю до кордону з рф, Білоруссю і лінії фронту;
- ▶ розробити стратегію для **відновлення громад з особливими безпековими умовами** (близькість до кордону, лінії фронту), що має включати визначення потенційних загроз (військові загрози, незаконне переміщення людей або товарів, терористична діяльність тощо) та забезпечення належної інфраструктури (розміщення військових частин, прикордонних постів, побудова систем спостереження);
- ▶ забезпечити систематичний **контроль за дотриманням безпекових стандартів** у громаді та на підприємствах шляхом проведення регулярних аудитів, вживати заходи у разі їх порушення (накладення штрафних санкцій, анулювання ліцензій тощо). Створити механізми залучення громадськості до процесу контролю за дотриманням безпекових стандартів.

## Фінансові ресурси

- ▶ визначити прозорі та об'єктивні **критерії розподілу ресурсів** для справедливого відновлення деокупованих громад відповідно до типів територій. Контроль за їх використанням, а також сприяння пошуку потенційних інвесторів можуть бути здійснені через розробку автоматизованої системи.

## Інфраструктура

- ▶ провести перегляд **норм будівництва лікарень для забезпечення доступних, інклюзивних умов** у зв'язку зі збільшенням кількості маломобільних груп населення, людей з інвалідністю.

## Нормативний та методичний аспекти

- ▶ розробити *інструкцію для місцевої влади з оцінки ситуації та визначення першочергових завдань*, потреб залежно від рівня пошкоджень, фактичної кількості жителів і демографічного складу, безпекових умов (наближеність до кордону/лінії фронту, сезон деокупації тощо). Завдяки цій інструкції громади зможуть самостійно проводити аналіз, що значно пришвидшить процеси відновлення;
- ▶ забезпечити організацію *підготовчого періоду до деокупації*, який має включати: накопичення гуманітарних запасів, підготовку комісії з оцінки пошкоджень, підготовку команди фахівців з надання психологічних і медичних послуг, забезпечення транспортом та організаційною технікою;
- ▶ розробити державну політику та визначити інструменти заохочення для *повернення ВПО та вимушених мігрантів у місяць попереднього проживання*. Інструментами заохочення можуть бути: разова фінансова допомога на транспортні витрати, програми відновлення пошкодженого житла (наприклад, сертифікати) або надання тимчасового житла, пільгові кредитні програми, допомога з працевлаштуванням, гранти на відкриття або розвиток бізнесу, визнання документів про отримання освіти в інших країнах, пільгові умови вступу до ВНЗ, освітні програми професійного розвитку;
- ▶ розробити *інструменти залучення жителів і громадських організацій до визначення пріоритетів* відновлення громади відповідно до актуальних потреб. Забезпечити рівні можливості участі у визначенні пріоритетів для всіх груп населення шляхом відкритих консультацій, громадських зборів, майданчиків обміну пропозиціями тощо. Організувати інформаційні та навчальні заходи на рівні громад щодо ролі інструментів громадської участі, моніторингу діяльності ОМС, контролю за використанням ресурсів на проекти відновлення;
- ▶ визначити універсальну методiku для розрахунку *кількісних показників і прогнозування структури населення та соціально-економічного розвитку громад*. До таких показників можуть відноситися: вік, вразливі та малозахищені групи населення, рівень зайнятості, середній дохід та ін.;
- ▶ удосконалити *систему реєстрації вимушених переселенців шляхом створення єдиного централізованого реєстру*, який би включав повну

інформацію про попереднє місце проживання та місце реєстрації при переміщенні. Забезпечити доступ до реєстру представникам органів місцевої влади;

- ▶ розробити набір інструментів для *відновлення місцевого бізнесу* в деокупованих громадах, що може включати: програми кредитування, стимулювання інновацій, податкові пільги, страхування військових ризиків, зменшення бюрократичних перешкод ведення бізнесу тощо. Програми мають фокусуватися на підтримці малого та середнього бізнесу, а також підприємств, що можуть генерувати додану вартість. Забезпечити ефективне функціонування центрів зайнятості та розвиток програм працевлаштування, розширення регіональної мережі. Необхідно врахувати безпекові умови та тип території залежно від наближення до кордону з росією, Білоруссю та лінією фронту. На таких територіях стимулювати роботу підприємств у напрямках: лісове господарство, сільське господарство, видобуток копалин відкритим способом;
- ▶ запровадити державну програму *розмінування сільгоспземель* із визначенням графіка обстеження громад, підготовкою додаткових регіональних загонів піротехніків ДСНС, прискороного виробництва або закупівлі машин для розмінування;
- ▶ розробити відкритий *реєстр пропозицій для співробітництва громад*, що спростить пошук потенційних партнерів і розширить мережу контактів між громадами. Реєстр має включати інформацію про потреби, можливості для співпраці, ідеї проєктів. Встановити механізми *співпраці деокупованих громад із громадами з тилу*, які передбачатимуть регулярний обмін інформацією, організацію зустрічей, семінарів, робочих груп тощо;
- ▶ створити *конкурентні переваги для ведення місцевого бізнесу шляхом адаптації державних програм* відновлення місцевого бізнесу до особливостей громади (наявних ресурсів, темпів відновлення інфраструктури та інших базових послуг). Запровадити підтримку в переміщенні виробничих потужностей релокованих підприємств;
- ▶ розробити *плани підвищення рівня зайнятості* населення громад і програми працевлаштування, які будуть узгоджені зі стратегіями відновлення та розвитку громад, враховувати специфіку та потенціал громад, регулярно оновлюватися відповідно до змін у потребах і ресурсах. При розробці планів необхідне проведення консультацій

з представниками локального бізнесу та центрами зайнятості;

- ▶ розробити загальнодержавну культурну програму, яка сприятиме *залученню культурних ініціатив* з інших регіонів і збагаченню культурного середовища деокупованих громад. Підтримка проєктів партнерства та обміну досвідом між культурними ініціативами з різних регіонів, громад;
- ▶ внести зміни до законодавства України для узгодження норм щодо програм комплексного відновлення у ЗУ «Про містобудівну діяльність» та підзаконного врегулювання ЗУ «Про засади державної регіональної політики»;
- ▶ встановити можливість перегляду стратегій для деокупованих громад, враховуючи їхню наближеність до кордону з агресором, ймовірні ризики повторних руйнувань;
- ▶ провести перегляд нормативно-правової бази про колабораційну діяльність, зокрема в частині покарань за співпрацю з країною-агресором з урахуванням контексту (сфера діяльності, обставини, що могли вплинути на рішення, добровільність чи вимушеність участі в колабораціонізмі).

# Додаток 1

## Короткий огляд основних дослідницьких категорій

Для правильного аналізу та інтерпретації результатів дослідження необхідно зробити термінологічне уточнення. У документі дослідження найбільш вживаною нами є категорія «відновлення територіальних громад». У широкому значенні поняття «відновлювати» означає «надавати попереднього вигляду чому-небудь пошкодженому, зіпсованому, зруйнованому; приводити до попереднього стану; поновлювати»<sup>78</sup>.

Фактично для інтерпретації терміну «відновлення» щодо окремих об'єктів це трактування є цілком доречним. Часто вживаним у публічному дискурсі є термін «відбудова», що означає «відновлення чого-небудь зруйнованого або занедбаного (господарства, міст, сіл, заводів)»<sup>79</sup>.

Тому можна припустити, що між поняттями «відновлення» та «відбудова» багато спільного, у багатьох випадках вони можуть виступати як синоніми, в окремих випадках – як цілком самостійні та відмінні за змістом поняття.

Деякі експерти розрізняють поняття «відновлення» та «відбудова». У контексті дослідження регіональної політики знаходимо такі розділення понять:

- ▶ **відбудова (реконструкція)** – це ремонт або відбудова структур, які були пошкоджені чи зруйновані під час війни, зокрема фізичної та соціальної інфраструктури, а також відновлення земель, які були забруднені, заміновані або в інший спосіб зазнали деградації;
- ▶ **відновлення** – це відродження економічної діяльності, соціальних мереж і державних послуг, які постраждали внаслідок переорієнтації на потреби воєнної економіки та гуманітарної допомоги, переміщення або закриття підприємств і міграції населення на захід країни й за кордон;

78 <https://slovnnyk.ua/index.php?swrd=%D0%B2%D1%96%D0%B4%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BB%D1%8E%D0%B2%D0%B0%D1%82%D0%B8>

79 <https://slovnnyk.ua/index.php?swrd=%D0%B2%D1%96%D0%B4%D0%B1%D1%83%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%B0>

- ▶ **модернізація (розвиток)** вимагає структурних змін в економіці, інституціях і врядуванні, які дадуть змогу створити більш конкурентоспроможну і стійку економіку та підвищити рівень добробуту населення. Досвід нових країн-членів ЄС свідчить, що вимоги процесу євроінтеграції є водночас і мотивуючим, і стимулюючим фактором модернізації та впровадження структурних змін<sup>80</sup>.

У проєкті Плану відновлення України<sup>81</sup> подані проєкти і заходи на довгострокову перспективу з розбивкою на три періоди:

- ▶ воєнний час;
- ▶ етап реконструкції та відновлення;
- ▶ етап модернізації та інтеграції в ЄС.

Отже, згідно Плану поняття «реконструкція» застосовується в контексті відновлення. Натомість категорія «реконструкція» має інший, визначений законодавством зміст, і означає «перебудова введеного в експлуатацію в установленому порядку об'єкта будівництва, яка передбачає зміну його геометричних розмірів та/або функціонального призначення, основних техніко-економічних показників (кількість продукції, потужність тощо), удосконалення виробництва, підвищення його техніко-економічного рівня та якості продукції, що виготовляється, поліпшення умов експлуатації та проживання, якості послуг»<sup>82</sup>.

У ЗУ «Про засади державної регіональної політики» подано більш вузьке і правове визначення поняття «відновлення регіонів і територій»: «**Відновлення регіонів і територій, що постраждали внаслідок збройної агресії проти України** – комплекс першочергових організаційних, фінансових та інших заходів, що спрямовуються на прискорене відновлення об'єктів критичної інфраструктури, соціальної інфраструктури, об'єктів житлового та громадського призначення до стану, що дозволяє забезпечити повернення в регіон внутрішньо переміщених осіб та біженців, створення сприятливих умов для діяльності всіх суб'єктів господарювання»<sup>83</sup>.

---

80 <https://decentralization.ua/uploads/attachment/document/1293/%D0%90%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%96%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0.pdf>

81 <https://recovery.gov.ua/>

82 <https://dbn.co.ua/blog/rekonstrukcija/2014-04-01-1175>

83 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>



Отже, *«відновлення територіальних громад»* узгоджується з відповідним визначенням у цьому Законі, яким ми і послуговуємося у нашому дослідженні.

Інше поняття, яке стосується реалізації заходів відновлення – державна політика відновлення. Визначення цієї категорії на рівні законодавства відсутнє. У ЗУ «Про засади державної регіональної політики» визначено поняття *«державна регіональна політика»* – система цілей, заходів, засобів та узгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб для забезпечення високого рівня якості життя людей на всій території України з урахуванням природних, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей регіонів, їх етнічної і культурної самобутності. Отже, можна вважати, що політика відновлення – це певна система заходів, дій, які спрямовані на забезпечення відповідного рівня якості життя людей.

# Додаток 2

## Список ВЦА, що були створені у Донецькій та Луганській областях у 2015 році

*Указом Президента України «Про утворення військово-цивільних адміністрацій» від 5 березня 2015 року № 123/2015<sup>84</sup> було створено:*

Донецьку обласну військово-цивільну адміністрацію;

Луганську обласну військово-цивільну адміністрацію;

військово-цивільну адміністрацію міста Авдіївка Донецької області;

військово-цивільну адміністрацію міста Вугледар Донецької області (припинила діяльність відповідно до Указу Президента України від 24 грудня 2015 року № 719/2015<sup>85</sup>);

військово-цивільну адміністрацію міста Красногорівка Марїнського району Донецької області;

військово-цивільну адміністрацію села Кримське Новоайдарського району Луганської області;

військово-цивільну адміністрацію сіл Трьохізбенка, Кряківка, Лобачеве, Лопаскине та Оріхове-Донецьке Новоайдарського району Луганської області;

військово-цивільну адміністрацію селища Новотошківське та села Жолобок Попаснянського району Луганської області;

військово-цивільну адміністрацію сіл Троїцьке та Новозванівка Попаснянського району Луганської області.

---

84 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/123/2015#Text>

85 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/719/2015#n7>

*Указом Президента України «Про утворення військово-цивільних адміністрацій» від 7 серпня 2015 року № 469/2015<sup>86</sup> було створено:*

військово-цивільну адміністрацію міста Марі́нка та села Побе́да Марі́нського району Донецької області;

військово-цивільну адміністрацію сіл Комінтернове, Водяне та Заїченко Волноваського району Донецької області.

*Указом Президента України «Про утворення військово-цивільних адміністрацій» від 13 серпня 2015 року № 469/2015<sup>87</sup> було створено:*

військово-цивільну адміністрацію міста Рубі́жне Луганської області (припинила діяльність відповідно до Указу Президента України від 24 грудня 2015 року № 719/2015<sup>88</sup>);

військово-цивільну адміністрацію міст Лисичанськ, Новодружеськ і Привілля Луганської області (припинили діяльність відповідно до Указу Президента України від 24 грудня 2015 року № 719/2015<sup>89</sup>).

---

86 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/469/2015/ed20150807#Text>

87 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/472/2015/ed20150813#Text>

88 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/719/2015#n7>

89 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/719/2015#n7>

# Додаток 3

## Список ВЦА і громад, де не проводилися вибори

*Указом Президента України від 19 лютого 2021 року № 61/2021 «Про утворення та реорганізацію військово-цивільних адміністрацій у Донецькій області»<sup>90</sup> були затверджені такі ВЦА:*

Світлодарська міська військово-цивільна адміністрація  
Бахмутського району;

Торецька міська військово-цивільна адміністрація Бахмутського району;

Волноваська міська військово-цивільна адміністрація  
Волноваського району;

Вугледарська міська військово-цивільна адміністрація  
Волноваського району;

Мирненська селищна військово-цивільна адміністрація  
Волноваського району;

Ольгинська селищна військово-цивільна адміністрація  
Волноваського району;

Сартанська селищна військово-цивільна адміністрація  
Маріупольського району;

Авдіївська міська військово-цивільна адміністрація Покровського району;

Марїнська міська військово-цивільна адміністрація Покровського району;

Очеретинська селищна військово-цивільна адміністрація  
Покровського району.

---

90 <https://www.president.gov.ua/documents/612021-36741>

*Указом Президента України від 19 лютого 2021 року № 62/2021 «Про утворення та реорганізацію військово-цивільних адміністрацій у Луганській області»<sup>91</sup> в Донецькій області були затверджені такі ВЦА:*

Гірська міська військово-цивільна адміністрація  
Северодонецького району;

Лисичанська міська військово-цивільна адміністрація  
Северодонецького району;

Попаснянська міська військово-цивільна адміністрація  
Северодонецького району;

Северодонецька міська військово-цивільна адміністрація  
Северодонецького району;

Щастинська міська військово-цивільна адміністрація  
Щастинського району;

Станично-Луганська селищна військово-цивільна адміністрація  
Щастинського району;

Нижньотеплівська сільська військово-цивільна адміністрація  
Щастинського району;

Широківська сільська військово-цивільна адміністрація  
Щастинського району.

---

<sup>91</sup> <https://www.president.gov.ua/documents/622021-36745>

# Додаток 4

Розподіл коштів ДФРР у 2015–2021 роках, млн грн

		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Донецька область	80%	234	239,5	279,1	476	606,6	591,9	354,8
	20%				301,7	341,8	352,8	207,2
	Всього	234	239,5	279,1	777,7	948,4	944,6	562
Луганська область	80%	120,7	123,8	144,4	245,6	313,3	305,9	183,5
	20%		69,9	94,2	155,7	176,5	182,3	37,9
	Всього	120,7	193,7	238,5	401,3	489,8	488,3	221,5

Джерело: офіційний вебсайт Мінрегіону

## Зведені дані щодо законності та ефективності використання коштів ДФРР за перевіреними регіонами у 2017 і 2018 роках, тис. грн

Регіони (область/місто)	Використання коштів з порушеннями законодавства		Неефективне використання коштів			
	усього	у т. ч. збитки у	у т. ч.			
			Усього	неекон- номне	непродук- тивне	нерезуль- тативне
<b>Разом по регіонах, де проведено аудит</b>	<b>196 508,0</b>	<b>69 627,7</b>	<b>158 470,3</b>	<b>20 508,9</b>	<b>35 679,2</b>	<b>102 282,1</b>
у т. ч. області: Дніпропетров- ська	2 124,7	2 124,7	-	-	-	-
Донецька	6 862,8	5 758,7	8 172,6	5 225,5	-	2 947,1
Кіровоградська	25 789,4	18 500,5	78 943,8	7 067,1	-	71 876,7
Львівська	9 654,5	1 224,8	12 516,1	-	0,8	12 515,3
Одеська	15 300,0	-	44 368,0	291,8	35 678,4	8 397,7
Сумська	7 331,1	7 016,8	619,5	440,8	-	178,7
Харківська	9 236,7	1 516,9	307,5	26,1	-	281,5
Херсонська	62 293,2	9 997,4	279,7	-	-	279,9
Хмельницька	10 362,8	558,6	1 139,3	1 139,3	-	-
Черкаська	36 820,5	19 389,0	12 123,7	6 318,3	-	5 805,4
м. Київ	10 732,4	3 540,4	-	-	-	-

Джерело: рішення Рахункової палати «Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів Державного фонду регіонального розвитку за 2019 рік»<sup>92</sup>

92 [http://www.rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/7-1\\_2019/Zvit\\_7-1\\_2019.pdf](http://www.rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/7-1_2019/Zvit_7-1_2019.pdf)