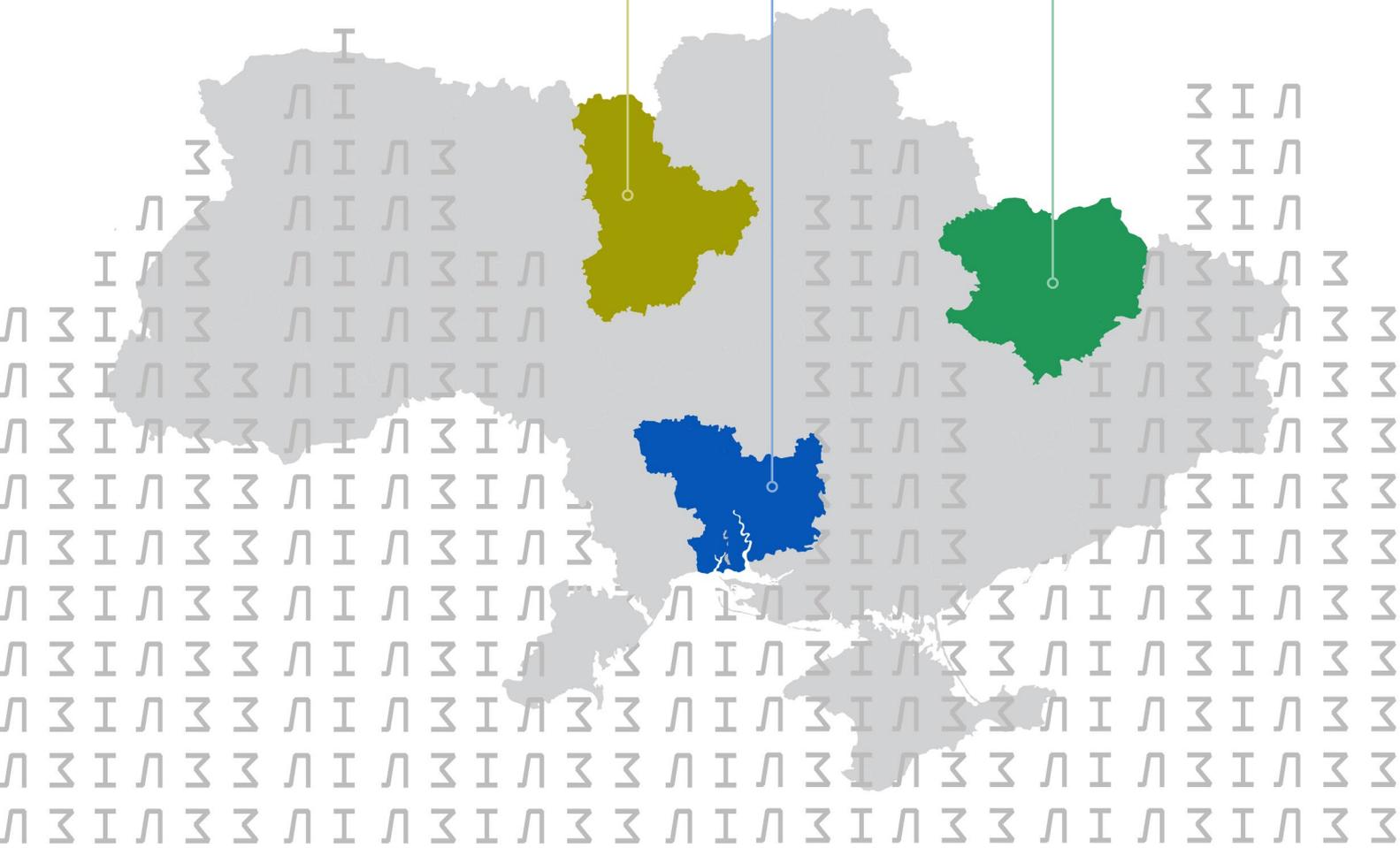


Аналіз соціально- економічного стану деокупованих громад та моделювання перспектив їх відновлення:

Київська, Миколаївська, Харківська області
2025



Copyright © 2025 Парламентський центр та Лабораторія законодавчих ініціатив

Усі права захищені

Цей аналітичний документ підготовлено в рамках проєкту
«Парламентська підзвітність сектору безпеки в Україні (PASS Ukraine)».
Фінансова підтримка була надана Програмою розбудови миру та стабілізації (PSOPs)
Міністерства міжнародних справ Канади (GAC).

Жодна частина публікації не може бути відтворена, збережена в пошуковій системі
або передана в будь-якій формі й будь-якими засобами—електронними, механічними,
шляхом відеозапису або іншим чином, без попереднього дозволу Парламентського центру
й Лабораторії законодавчих ініціатив.

Погляди, які викладені у цьому документі, не обов'язково відображають погляди
Міністерства міжнародних справ Канади (GAC).

Зміст

Список скорочень	4
Резюме	5
Вступ	10
Методологія	12
Тенденції змін демографічної ситуації	15
Повернення жителів до деокупованих громад	15
Вікова структура населення деокупованих громад	18
Внутрішньо переміщені особи	18
Оцінка стану забезпечення публічними послугами	20
Адміністративні послуги	20
Медичні послуги	21
Соціальні послуги	23
Освітні послуги	24
Стан безпеки та цивільного захисту населення	29
Стан інфраструктури	35
Стан фінансового забезпечення	42
Доходи місцевих бюджетів	42
Видатки місцевих бюджетів	45
Фінансова спроможність територіальних громад	48
Відновлення економічного розвитку	51
Співпраця територіальних громад	55
Додаток 1 Методологія розрахунку фінансової спроможності деокупованих територіальних громад	57
Додаток 2 Основні проблеми проведення дослідження	59

Список скорочень

ВА—військова адміністрація

ВПО—внутрішньо переміщена особа

ВРУ—Верховна Рада України

ДБН—Державні будівельні норми

ДПП—державно-приватне партнерство

ДСНС—Державна служба України з надзвичайних ситуацій

ЄС—Європейський Союз

ЄСВ—єдиний соціальний внесок

Мінфін—Міністерство фінансів України

ОМС—орган місцевого самоврядування

ПДФО—податок на доходи фізичних осіб

ПОГ—поліцейський офіцер громади

ТОТ—тимчасово окуповані території

ФОП—фізична особа-підприємець

ЦНАП—Центр надання адміністративних послуг

DREAM—Єдина цифрова інтегрована інформаційно-аналітична система управління процесом відбудови об'єктів нерухомого майна, будівництва та інфраструктури

Резюме

Після звільнення від тимчасової окупації територіальні громади (далі—громади) Київської, Миколаївської та Харківської областей опинилися перед складним завданням—відновлення інфраструктури, соціально-економічної стійкості, забезпечення доступності публічних послуг, поштовження економічного розвитку, забезпечення умов для повернення жителів. Ключовими проблемами, з якими стикнулися громади після деокупації в процесі відновлення, є:

- 1 **Складна демографічна ситуація, зростання темпів міграційних процесів.** На момент звільнення від тимчасової окупації чисельність населення в територіальних громадах була на 44% нижчою, як порівняти з початком 2022 року. На темпи повернення людей впливає тривалість тимчасової окупації, масштаб руйнування об'єктів житлової та критичної інфраструктури, обмежений доступ до публічних послуг, ризик повторної окупації територій, безробіття та складність у веденні бізнесу. Станом на початок 2024 року в громади, що були звільнені навесні 2022 року, повернулися 94% населення, тоді як у громади, що були звільнені восени 2022 року—58%.

Здебільшого в деокупованих громадах станом на початок 2024 року кількість дітей віком до 18 років загалом скоротилася на 20%. У структурі населення громад здебільшого переважають люди старше 60 років, що обмежує трудовий потенціал і створює додаткове навантаження на соціальну сферу. Загалом у всіх деокупованих громадах проживають ВПО, проте їх чисельність залежить від безпекової ситуації та спроможності громад, що приймають ВПО. Станом на початок 2024 року в 47% деокупованих громад кількість зареєстрованих ВПО була більшою за кількість населення, що покинуло громади.

- 2 **Проблеми доступності публічних послуг.** Попри руйнування інфраструктури та відтік кадрів, здебільшого громадам вдалося відновити надання публічних послуг після деокупації, зокрема завдяки забезпеченню роботи мобільних ЦНАПів, центрів надання соціальних послуг, амбулаторій. Первинна медична допомога надається в більшості деокупованих громад. У невеликих населених пунктах громади самостійно організують роботу пунктів здоров'я (фельдшерсько-акушерських пунктів). Водночас у деокупованих громадах є проблеми з доступністю соціальних послуг. Хоча на законодавчому рівні встановлено, що громади мають забезпечувати можливість отримання 18 базових соціальних послуг, жодна з деокупованих громад не виконує цю вимогу, а перелік доступних соціальних послуг часто не відповідає потребам вразливих категорій, що проживають у громадах. Загальна середня освіта доступна в усіх деокупованих громадах, формат навчання (очний, дистанційний, змішаний) визначається відповідно до безпекових умов та наявності укріплень у закладах освіти.

- 3 **Нестабільна безпекова ситуація.** Основною проблемою безпекового характеру для деокупованих громад є значні площі замінованих територій та забруднення вибухонебезпечними предметами. Найскладніша ситуація—у громадах Харківської області, де підтверджено щонайменше 332 небезпечні та заміновані зони. У Миколаївській області таких зон—не менше ніж 20. Також в умовах регулярних обстрілів громади стикаються з недостатнім рівнем забезпечення населення укриттями. Обмеженість фінансових ресурсів для їх будівництва чи облаштування, а також хаотичність нормативно-правового регулювання залишаються ключовими викликами у створенні безпечного середовища для цивільного населення.

- 4 **Збитки та втрати інфраструктури внаслідок руйнування (пошкодження).** Процес відновлення інфраструктури деокупованих громад здійснюється нерівномірно. У деокупованих громадах найбільше постраждали житлові будинки, об'єкти освіти, охорони здоров'я, енергомережі, системи водо- та теплопостачання. На кінець 2024 року в деокупованих громадах Харківської області зафіксовано 41% зруйнованих (суттєво пошкоджених) об'єктів, Миколаївської області—15,3% та Київської області—10,6%. Найскладніша ситуація—у прифронтових громадах Харківської області, де зруйновано (суттєво пошкоджено) понад 2/3 об'єктів інфраструктури та здійснюється евакуація населення. У прифронтових громадах інфраструктура практично не відновлюється через ризик повторного руйнування. Процес відновлення об'єктів критичної інфраструктури в громадах Миколаївської та Київської областей стримує одночасно два фактори: відсутність достатнього фінансового ресурсу та потреба в проєктуванні укриттів під час будівництва таких об'єктів.
- 5 **Диспаритет між громадами в доступі до фінансових ресурсів.** За результатами оцінювання фінансової спроможності деокупованих громад, у 2024 році 27 громад віднесені до критичного та низького рівня спроможності, з них 15 громад—у Харківській області, п'ять громад—у Київській області та сім громад—у Миколаївській області. У Київській області найбільша кількість деокупованих громад з високим та середнім рівнем спроможності. Це свідчить про наявність диспаритету між громадами щодо можливостей виконувати власні та делеговані повноваження на місцевому рівні, самостійно забезпечувати відновлення роботи об'єктів критичної інфраструктури та надавати базові послуги населенню.

Для підтримання податкоспроможності територіальних громад держава надає базові дотації. Проте механізм їх розрахунку, що ґрунтується на показниках ПДФО за минулий період та чисельності населення на 1 січня 2022 року, видається необґрунтованим з огляду на зміну чисельності та демографічної структури населення.

- 6 **Зниження економічного розвитку.** Внаслідок повномасштабного вторгнення значна частка виробничих потужностей суб'єктів господарювання була зруйнована або суттєво пошкоджена, що призвело до скорочення темпів ділової активності суб'єктів господарювання, зокрема, на території Харківської та Миколаївської областей. Однією з проблем деокупованих громад залишається брак трудового ресурсу. У 2024 році проти 2021 року кількість працівників у компаніях на території деокупованих громад Київської області зросла на 12,6%, тоді як у деокупованих громадах Миколаївської та Харківської областей, навпаки, скоротилася—на 12,7% та 26,8% відповідно. До того ж у 15 громадах Харківської області суттєво скоротилися доходи активних юридичних осіб. Якщо тенденція збережеться, це вплине не лише на темпи розвитку економіки, а й на відтік трудового ресурсу та погіршення демографічної ситуації.

Відновлення деокупованих громад потребує комплексного підходу за різними сценаріями розвитку подій в умовах війни, зважаючи на масштаб руйнувань, міграційні процеси та економічні диспропорції. Основним документом з відновлення деокупованих громад має стати Стратегія відновлення державної влади та реінтеграції населення деокупованих територій України.

Для розв'язання вищезазначених проблем сформовано пропозиції щодо відновлення та розвитку деокупованих територіальних громад, зокрема прифронтових.

Основні пропозиції щодо прифронтових деокупованих громад:

- ① Забезпечення впровадження мобільного обслуговування жителів прифронтових громад, зокрема із застосуванням мобільних ЦНАПів, центрів соціальних послуг, а також організація навчання у змішаному форматі із застосуванням тимчасових освітніх просторів (мобільних класів).
- ② Організація роботи мобільних бригад лікарів для проведення комплексного обстеження та визначення потреб жителів у медичних послугах, надання невідкладної медичної допомоги, психологічної допомоги, забезпечення базовими медикаментами.
- ③ Організація віддалених робочих місць у старостинських округах, де працюють певні спеціалісти, зокрема реєстратори, землевпорядники, паспортисти, для надання адміністративних послуг, включаючи реєстрацію прав на нерухоме майно, відновлення документів для участі в програмі «Відновлення».
- ④ Проведення систематичного обстеження територій громад з метою визначення масштабів забруднення вибухонебезпечними предметами, визначення пріоритетів протимінної діяльності, потреби в залученні ресурсів та джерел фінансування.
- ⑤ Проведення оцінювання стану забезпечення укриттями цивільного населення в громадах, визначення потреби та пріоритетів їх створення з огляду на демографічну ситуацію та стан безпеки.
- ⑥ Забезпечення здійснення оперативних аварійно-відновлювальних робіт інфраструктури після обстрілів, відновлення логістичних шляхів та об'єктів критичної інфраструктури для забезпечення базових потреб громади в гуманітарній допомозі, надання публічних послуг населенню.
- ⑦ Внесення змін до Податкового кодексу України щодо зниження ставки військового збору до 1,5% або 0% від загального місячного (річного) оподатковуваного доходу для фізичних осіб, що працюють на території прифронтових громад. Перегляд ставки ЄСВ, встановленої для роботодавців, щодо її тимчасового зниження (або встановлення періоду тимчасової несплати).
- ⑧ Перегляд програм підтримки логістичного бізнесу, зокрема щодо встановлення спеціальних економічних стимулів, компенсацій витрат або податкових пільг для транспортних компаній, які здійснюють свою діяльність на території прифронтових громад.
- ⑨ Впровадження програм стимулювання працівників ОМС та виконавчої влади на прифронтових територіях. Забезпечення кадрового резерву для роботи на деокупованих територіях.

Основні пропозиції щодо всіх деокупованих територіальних громад:

- ① Встановлення та підтримка зв'язків між місцевою владою та жителями, що покинули деокуповані територіальні громади, через організацію гуманітарних хабів у місцях їх перебування, поширення інформації про ситуацію в громаді через канали комунікації (групи в месенджерах, соціальні мережі, офіційний сайт громади).
- ② Регулярний моніторинг чисельності населення, вікового та соціального складу, міграційних процесів за визначеними уніфікованими показниками та методиками збору даних.
- ③ Категоризація адміністративних послуг з урахуванням специфіки потреб жителів деокупованих громад. Визначення переліку «базових» (найбільш затребуваних) послуг, надання яких має бути гарантовано на початковому етапі після деокупації.

- 4 Розроблення та впровадження в межах Програми медичних гарантій окремих вимог до пакетів медичних послуг для деокупованих громад з урахуванням їхньої інфраструктурної, кадрової та безпекової специфіки.
- 5 Визначення чисельності вразливих груп серед жителів, систематичне проведення оцінювання потреб жителів у соціальних послугах для формування підходів до функціонування системи соціальних послуг.
- 6 Проведення картування доступності соціальних послуг на рівні області для виявлення нерівномірності доступу до послуг та визначення потенційних надавачів (державних, недержавних), здатних забезпечити соціальні послуги для жителів кількох територіальних громад.
- 7 Запровадження тимчасових, адаптованих до умов деокупованих громад критеріїв доступу до освітньої субвенції та участі в державних програмах фінансування (будівництва укриттів, забезпечення автобусами, харчоблоками).
- 8 Проведення систематичного обстеження територій громад на предмет визначення масштабів забруднення вибухонебезпечними предметами, зокрема проведення первинного нетехнічного обстеження територій деокупованих громад, які є ймовірно забрудненими. За результатами обстеження віднесення територій до категорії забруднених або безпечних.
- 9 Оцінювання забезпечення укриттями цивільного населення, зокрема обстеження найпростіших укриттів, наявних об'єктів підземного простору (паркінги, інші об'єкти), визначення на національному та місцевому рівнях потреби та пріоритетів їх створення (перелік, черговість та джерела фінансування), а також визначення потреби у встановленні первинних (мобільних) укриттів у місцях можливого скупчення населення.
- 10 Формування системи визначення пріоритетності заходів протимінної діяльності для ухвалення управлінських рішень на централізованому рівні щодо розв'язання найбільш нагальних проблем в умовах наявних обмежених ресурсів.
- 11 Розроблення нормативно-правового акта щодо визначення порядку надання територіям відповідного статусу безпечних або забруднених за результатами проведення нетехнічного обстеження територій деокупованих громад, які є ймовірно забрудненими вибухонебезпечними предметами.
- 12 Розроблення (внесення змін) до нормативно-правових актів щодо визначення порядку проведення нетехнічного обстеження територій з використанням інноваційних технологій, штучного інтелекту та роботизованих систем.
- 13 Систематичне проведення первинних обстежень стану об'єктів інфраструктури для ухвалення рішень про відновлення (капітальний ремонт, реконструкцію, реставрацію) та подальшу експлуатацію або демонтаж. Оцінювання базових потреб населення та формування пріоритетів відновлення об'єктів інфраструктури (перелік, черговість, джерела фінансування) на рівні деокупованих громад.
- 14 Формування пріоритетів відновлення об'єктів інфраструктури в регіональному розрізі на національному рівні залежно від безпекового стану та географічного розташування.
- 15 Систематичне проведення оцінювання потреб у створенні соціального житла в розрізі адміністративно-територіальних одиниць. Розроблення та ухвалення змін до нормативно-правових актів щодо удосконалення системи управління соціальним житлом в Україні для забезпечення доступу соціально незахищених осіб та ВПО до соціального житла.

- 16) Визначення чітких критеріїв та вимог до визначення населених пунктів, які підлягатимуть комплексному відновленню в рамках реалізації експериментального проєкту щодо відновлення населених пунктів, які постраждали внаслідок збройної агресії російської федерації.
- 17) Перегляд формули горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів з огляду на зміну чисельності та значну міграцію населення, зокрема за кордон, та часте переміщення ВПО між громадами.
- 18) Впровадження програм з підвищення кваліфікації (перекваліфікації) для посадових осіб ОМС для підвищення їхньої професійної компетентності впроваджувати нові інструменти залучення інвестицій (публічні інвестиційні проєкти, ДПП).

Вступ

Повномасштабна збройна агресія російської федерації проти України спричинила масштабні руйнування інфраструктури, міграцію населення, падіння економічного розвитку. Деокуповані територіальні громади Київської, Миколаївської та Харківської областей суттєво постраждали від бойових дій на їхній території. Показники соціально-економічного стану таких деокупованих громад аналізуються у цьому аналітичному дослідженні.

Деокуповані громади стикнулися з необхідністю оцінювання завданих окупацією збитків та втрат, із прогнозуванням шляхів відновлення та розвитку, забезпеченням доступу до публічних послуг, відбудовою інфраструктури, стабілізацією економіки.

З початку повномасштабної російської військової агресії загальна сума прямих збитків житловій та нежитловій нерухомості, інфраструктурі, транспортним засобам та товарним запасам перевищила \$157 млрд.¹

Також проблемою є брак кваліфікованих кадрів, зокрема медичних працівників, вчителів та соціальних працівників, що зумовлено міграцією громадян. Станом на 2024 рік за кордоном через війну перебувало 4,9 млн українців.² Загалом кожен п'ятий респондент виїхав за кордон сам. Решта — з дітьми (47,3%), з чоловіком або дружиною (22,0%), зі своїми батьками (15,5%) або іншими родичами.³

Релокація бізнесу з прикордонних деокупованих територій спричинила зменшення доходів громад та збільшення нерівності регіонів. Станом на квітень 2024 року в Україні від початку повномасштабного російського вторгнення релокувалися майже 19 тисяч компаній, із них понад тисяча переїхала з міста до області.⁴

Відновлення деокупованих громад потребує не лише проведення фізичної відбудови об'єктів інфраструктури, відновлення логістики та розмінування, а й комплексного підходу до формування середовища, у якому люди захочуть і зможуть жити, отримувати якісні публічні послуги, навчатися та працювати.

Саме тому постає необхідність у проведенні аналізу соціально-економічного стану деокупованих громад та пошуку підходів до їх відновлення у перехідному періоді та подальшого розвитку.

У фокусі дослідження — демографічні процеси, стан публічних послуг, збитки та втрати інфраструктури, фінансова спроможність, економічний розвиток та рівень співпраці громад. Особлива увага приділяється питанням повернення населення до деокупованих громад, забезпечення жителів публічними послугами, перспективам економічного розвитку, зміцненню спроможності

¹ [Звіт про прямі збитки інфраструктури від руйнувань внаслідок військової агресії Росії проти України станом на початок 2024 року / KSE Institute. Київ, 2024. 39 с.](#)

² [Михайлишина Д. та ін. Українські біженці. Майбутнє за кордоном та плани на повернення. Третя хвиля дослідження / Центр економічної стратегії. Київ, 2024. 104 с.](#)

³ [Дослідження становища вимушених мігрантів з України за кордоном і їхніх планів щодо повернення в Україну: звіт за результатами дослідження / Лабораторія законодавчих ініціатив. Київ, 2023. 173 с.](#)

⁴ [Український бізнес переїжджає з міст до областей // Опендатабот. 15.04.2024.](#)

та нарощуванню потенціалу громад для забезпечення відновлення. Дослідження проводилося з січня до квітня 2025 року включно.

Отримані результати дослідження мають стати базою для формування державної політики щодо відновлення деокупованих територій, зокрема прифронтових, а також розроблення довгострокової стратегії відновлення державної влади та реінтеграції населення деокупованих територій України.

Методологія

Лабораторія законодавчих ініціатив у співпраці з Комітетом ВРУ з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування у 2023 році проводила дослідження щодо стану публічних послуг у деокупованих громадах Херсонської області, у результаті якого виявлені основні проблеми в наданні публічних послуг та ймовірні шляхи їх вирішення.⁵ Для повноцінного аналізу проблем деокупованих громад Херсонської області в процесі відновлення у 2024 році було проведено дослідження соціально-економічної ситуації деокупованих громад Херсонської області,⁶ у результаті якого визначено основні тенденції розвитку громад, проблеми, що стримують процес відновлення, та пропозиції їх вирішення.

Для аналізу соціально-економічного стану деокупованих громад Київської, Миколаївської, Харківської областей та напрацювання підходів до відновлення після деокупації методологію попередніх досліджень було доопрацьовано. Дослідження проводилося в три етапи.

На першому етапі проводився збір наборів даних у деокупованих громадах Київської, Миколаївської та Харківської областей за шістьма групами показників:

- ① **Соціально-демографічні:** кількість жителів у 2021–2024 роках у розрізі вікової та соціальної структури населення (люди старшого віку; люди з інвалідністю; діти шкільного віку; особи та сім'ї, які опинилися у складних життєвих обставинах; особи, які потребують паліативної допомоги тощо).
- ② **Інфраструктурні:** кількість закладів (освіти, культури, охорони здоров'я, спорту, соціального захисту, безпеки та охорони публічного порядку, адміністративні), які утримуються коштом місцевого бюджету; загальна кількість закладів у громадах; перелік населених пунктів, у яких розташовані заклади; стан цілісних майнових комплексів (задовільний, аварійний (зруйнований, суттєво пошкоджений), загалом задовільний, але потребує поточних або капітальних робіт); стан доступності будівель (адаптовані під потреби людей з інвалідністю, неадаптовані, адаптовані частково); кількість укриттів.
- ③ **Фінансові:** виконання бюджету територіальними громадами у 2021–2024 роках за доходами та видатками; співвідношення доходів та видатків з певними результативними показниками діяльності громад (кількість жителів, зокрема ВПО, площа громад, фактична та штатна чисельність працівників апарату управління ОМС, середній рівень заробітної плати тощо).
- ④ **Міграційні тенденції:** кількість ВПО у 2023 і 2024 рр.; кількість осіб, які вибули з громади (в іншу громаду області, в іншу область, в іншу країну).
- ⑤ **Співпраця:** кількість укладених міжнародних договорів (проектів, програм); кількість договорів співробітництва між громадами; співпраця з громадськими організаціями; наявність недержавних надавачів соціальних послуг; кількість осіб, що отримують гуманітарну допомогу.

⁵ [Оцінка стану публічних послуг у деокупованих громадах. Херсонська область / Лабораторія законодавчих ініціатив. Київ, 2024. 29 с.](#)

⁶ [Аналіз соціально-економічної ситуації деокупованих громад: Херсонська область / Лабораторія законодавчих ініціатив. Київ, 2024. 60 с.](#)

- 6 **Доступність публічних послуг:** можливості отримання публічних послуг у різних сферах (освітні, медичні, соціальні, адміністративні, житлово-комунальні, культурні, безпекові послуги).

У межах дослідження було проведено аналіз наборів даних 53 деокупованих громад:

- ▶ Київська область — 15 громад (Баришівська, Бородянська, Великодиммерська, Гостомельська, Димерська, Іванківська, Калитянська, Немішаївська, Поліська та Макарівська селищні, Білогородська та Дмитрівська сільські, Бучанська, Ірпінська та Славутицька міські);
- ▶ Миколаївська область — 10 громад (Інгульська, Привільненська, Горохівська, Костянтинівська, Широківська та Шевченківська сільські, Снігурівська та Баштанська міські, Первомайська та Воскресенська селищні);
- ▶ Харківська область — 28 громад (Балаклійська, Барвінківська, Дергачівська, Вовчанська, Ізюмська, Куп'янська та Чугуївська міські, Борівська, Великобурлуцька, Дворічанська, Золочівська, Малинівська, Малоданилівська, Печенізька, Роганська, Савинська, Старосалтівська, Чкаловська та Шевченківська селищні, Вільхівська, Вільхуватська, Кіндрашівська, Куньєвська, Курилівська, Липецька, Оскільська, Петропавлівська та Циркунівська сільські).

Усі дані були зібрані безпосередньо в територіальних громадах. Додаткова інформація щодо площі деокупованих територіальних громад, обсягів доходів та видатків загального фонду місцевих бюджетів, обсягів базової та реверсної дотацій, видатків на заробітну плату та утримання апарату управління у 2021–2024 роках отримана з вебпорталу «Децентралізація».⁷ Інформацію щодо кількості проєктів, що реалізуються через платформу DREAM, кількість юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців станом на травень 2025 року, доходів компаній та кількості працівників компаній у 2021–2024 роках отримано з вебпорталу Clarity Project.⁸ Інформацію щодо кількості населення у громадах станом на 1 січня 2022 року по деяких громадах було отримано зі статистичного збірника «Чисельність наявного населення України» на 1 січня 2022 року.⁹ Інші фінансові показники за 2021–2024 роки, зокрема обсяги доходів та видатків громад, були отримані із відкритого вебпорталу Мінфіну Open Budget.¹⁰

На другому етапі дослідження було проведено оцінювання фінансової спроможності деокупованих територіальних громад за результатами звітних фінансових показників 2021–2024 років. Оцінювання здійснювалося в розрізі восьми показників, а саме: доходи загального фонду з розрахунку на одного жителя, видатки загального фонду з розрахунку на одного жителя, співвідношення доходів загального фонду з розрахунку на одного жителя до видатків загального фонду з розрахунку на одного жителя, видатки на утримання апарату управління з розрахунку на одного жителя, рівень дотаційності бюджетів, питома вага заробітної плати у видатках загального фонду бюджету громади, питома вага капітальних видатків у загальному обсязі видатків, частка податкових надходжень та неподаткових зборів громади в структурі доходів. Алгоритм розрахунку фінансової спроможності зазначено в Додатку 1.

⁷ [Дашборд фінансових показників громад//Децентралізація: вебпортал.](#)

⁸ [Clarity Hromada: Аналітичні показники всіх територіальних громад в Україні//Clarity Project: вебпортал.](#)

⁹ [Розподіл постійного населення України за статтю та віком станом на 1 січня 2022 року: статистичний збірник/ Державна служба статистики України. Київ, 2022. 347 с.](#)

¹⁰ [Open Budget: державний вебпортал бюджету для громадян.](#)

Третім етапом дослідження було проведення напівструктурованих глибинних інтерв'ю з головами територіальних громад, начальниками військових адміністрацій населених пунктів. Загальна кількість інтерв'ю — шість. Інтерв'ю були проведені з представниками деокупованих громад Київської (2), Миколаївської (2), Харківської (2) областей. За результатами проведених інтерв'ю було визначено основні проблеми деокупованих громад, стан їхнього соціально-економічного розвитку, а також шляхи можливого розв'язання проблем.

Часовий період проведення дослідження: січень–квітень 2025 року.

Тенденції змін демографічної ситуації

Внаслідок повномасштабного вторгнення демографічна ситуація в деокупованих громадах¹¹ зазнала суттєвих змін. Щобільше, низка прифронтових громад¹² має стійку тенденцію до поглиблення демографічної кризи через продовження обстрілів територій громад та евакуацію населення. На момент звільнення від тимчасової окупації в громадах Київської, Миколаївської та Харківської областей чисельність населення скоротилася на 44%, якщо порівняти з початком 2022 року.

Деокуповані громади Миколаївської та Харківської областей зазнали більшого скорочення чисельності населення (в середньому 50% та 49%), тоді як громади Київської області покинули в середньому 23% населення. Найбільше скорочення чисельності населення спостерігається в деокупованих громадах, розташованих у зоні активних бойових дій або поблизу державного кордону з країною-агресором. Динаміка міграційних процесів у цих громадах значною мірою залежить від стабільності безпекової ситуації, а також від поширення інформації про можливість повторного наступу.

Повернення жителів до деокупованих громад

Більша частина населення, що виїхала з громади до та в період тимчасової окупації, повернулася протягом перших місяців після звільнення від окупації. Близько 52% населення, яке на момент деокупації не перебувало на території громади, повернулися протягом 2022 року. У деокупованих громадах Київської області на початку 2023 року чисельність постійного населення (без врахування ВПО) досягла 99% від рівня до початку повномасштабного вторгнення. У Миколаївській області цей показник становив 65%, а у Харківській—60%. Визначальним фактором, що вплинув на темпи повернення жителів, стала відносна стабілізація безпекової ситуації, відбудова житлового фонду та об'єктів критичної інфраструктури. За словами очільника однієї з деокупованих громад, **активні дії місцевої влади в перші місяці після звільнення, насамперед швидке залучення ресурсів для відбудови, стають сигналом для жителів щодо можливості повернення**. Саме це, на його думку, значною мірою визначає подальшу життєздатність громади.

Станом на початок 2024 року середній рівень повернення населення до деокупованих громад Миколаївської області становив 82% від чисельності населення станом на початок 2022 року. Протилежна динаміка спостерігалася в деокупованих громадах Харківської області, де середній рівень повернення населення до громад становив 62%. Через загострення безпекової ситуації

¹¹ Дані про чисельність населення станом на момент деокупації надали 43 із 53 громад.

¹² Борівська селищна, Вільхуватська, Кіндрашівська, Липецька, Петропавлівська та Циркунівська сільські, Дергачівська та Куп'янська міські громади Харківської області.

та оголошення обов'язкової евакуації в більшості прифронтових громадах Харківської області чисельність жителів на початок 2024 року була меншою за аналогічний показник 2023 року.

Як зазначили начальники військових адміністрацій двох прикордонних громад Харківської області, навіть після оголошення обов'язкової евакуації в громадах залишається проживати стабільна кількість жителів, які відмовляються покинути свої домівки. Вони потребують постійної гуманітарної підтримки та забезпечення доступу до необхідних публічних послуг безпосередньо в громаді, що створює додаткове навантаження на систему публічних послуг та ОМС.



Рис. 1. Зміна демографічної ситуації в деокупованих громадах Київської, Миколаївської та Харківської областей у 2022–2024 роках¹³

Спостерігається взаємозв'язок між тривалістю тимчасової окупації громади та рівнем повернення населення. Станом на початок 2024 року до громад, що були звільнені від окупації у березні–травні 2022 року, повернулося в середньому 94% населення, а до тих, які були деокуповані у вересні–листопаді 2022 року — 58%. Це може бути зумовлено меншим масштабом руйнувань житлової та критичної інфраструктури, а також тим фактом, що люди, які покинули ці території, на момент деокупації ще не встигли остаточно інтегруватися в середовище на нових місцях проживання.

Під час інтерв'ю очільники військових адміністрацій деокупованих громад наголошували, що основними чинниками, які впливають на повернення жителів після деокупації, є безпекова ситуація, темпи відбудови житлового фонду, можливість працевлаштування, ведення бізнесу, функціонування закладів освіти, наявність достатньої кількості укриттів, відновлення житлово-комунальних послуг (особливо постачання питної води).

Деокуповані громади здебільшого не надали інформацію про кількість жителів, які перемістилися в межах області, в інші області або за кордон.¹⁴ Водночас серед начальників ВА деокупованих громад існує думка, що підтримка постійного зв'язку з жителями, які тимчасово покинули громаду, є одним із вагомих чинників, що сприяє підвищенню ймовірності їх повернення.

¹³ Сформовано Лабораторією законодавчих ініціатив за даними деокупованих громад.

¹⁴ Інформацію про кількість жителів, які перемістилися в межах області, в інші області або за кордон, надали лише сім із 53 аналізованих деокупованих громад.

Налагоджена комунікація з жителями, що виїхали з громади, також дає змогу місцевій владі краще розуміти їхні настрої та плани, що своєю чергою надає можливість більш точно прогнозувати динаміку їх повернення в громаду.

Поширеними каналами комунікації місцевої влади деокупованих громад з жителями є групи в месенджерах та соціальних мережах, повідомлення на сайті громади. Інструментами підтримки зв'язку з людьми, що виїхали з громади та знаходяться на території України, є:

- ▶ організація гуманітарних хабів у місцях перебування переміщених жителів, де відбувається їх реєстрація та оцінка потреб, надання гуманітарної допомоги, публічних послуг. Важливими функціями хабів є можливість отримати психологічну підтримку, збереження соціальних зв'язків жителів між собою та з представниками місцевої влади;
- ▶ ведення списків отримувачів гуманітарної допомоги та оцінка їхніх потреб для жителів, які перемістилися в межах громади, в сусідні громади або обласний центр.

Жителі, що покинули громаду, періодично звертаються до ОМС для отримання довідок та іншої інформації, що також є одним зі шляхів взаємодії з ними.

Підтримка контактів із жителями, які виїхали за кордон, є складнішою, порівнюючи з тими, хто перемістився в межах України, як через їх фізичну віддаленість, так і через соціально-психологічні бар'єри. Як свідчить досвід однієї з деокупованих громад, іноді спостерігаються випадки негативного ставлення до тих, хто виїхав за кордон, з боку тих, хто залишився в Україні. Після повернення в громаду жителів, що тимчасово перебували за кордоном, спостерігалися конфліктні ситуації, оскільки частина жителів, які залишилися на території громади під час тимчасової окупації, вважали, що вони мають пріоритетне право на отримання допомоги. За словами начальника ВА цієї громади, період напружених взаємин між жителями тривав орієнтовно шість місяців і потребував активного залучення органів місцевої влади для врегулювання конфліктних ситуацій.

У прикордонних деокупованих громадах Харківської області типовими були ситуації, коли перед деокупацією частина населення виїжджала до країни-агресора. Серед основних причин виїзду в таких випадках можна виокремити співпрацю з окупаційною владою, російське етнічне походження, а також вплив дезінформації про можливі репресії чи санкції з боку української влади або військових після звільнення території. У випадках, коли жителі виїхали до країни-агресора, місцева влада не підтримувала з ними зв'язок.

З 53 деокупованих громад у 34 (64%) є населені пункти, у яких наразі не проживають люди або мешкає лише незначна їх кількість.¹⁵ Найбільша кількість таких громад — у Харківській області, де 248 населених пунктів у 24 громадах знелюднені. У Харківській області є громади, у яких знелюднені всі населені пункти (Куп'янська та Липецька громади). У Київській та Миколаївській областях налічується по п'ять громад, на території яких розташовані населені пункти з мінімальною кількістю жителів. Загалом таких населених пунктів 39 у Київській області та 10 — у Миколаївській.

Оцінка ймовірності повернення жителів у знелюднені населені пункти потребує докладного аналізу, що має ґрунтуватися, зокрема, на даних про чисельність населення до початку повномасштабного вторгнення, ступінь фізичних руйнувань, наявний потенціал для економічного розвитку, наближеність до державного кордону та зон підвищеного безпекового ризику.

¹⁵ Населені пункти, де проживає менш як $\frac{1}{3}$ граничної кількості жителів.

Вікова структура населення деокупованих громад

Більшість деокупованих громад у процесі дослідження не змогли надати інформацію про вікову структуру населення відповідно до запропонованої шкали,¹⁶ що ускладнює проведення аналізу змін у віковій структурі населення. У деяких громадах статистичні дані збираються за відмінними віковими категоріями. Водночас більшість громад ведуть облік дітей віком до 18 років, що дає можливість частково оцінити віковий склад населення та його зміни після деокупації.

У більшості деокупованих громад¹⁷ станом на початок 2024 року спостерігалось суттєве зменшення кількості дітей віком до 18 років — загалом на 20% (майже 26 тис. осіб), як порівняти з чисельністю вікової групи на початок 2022 року. Зокрема, у деокупованих громадах Київської області чисельність дітей віком до 18 років зменшилася на 10%, Миколаївської області — на 19%, Харківської області — на 34%.

Представники місцевої влади деокупованих громад також підтверджують зменшення кількості дітей і зазначають про це як про загальну тенденцію, яка може зберігатися в майбутньому. Крім того, із плином часу ймовірність повернення працездатної молоді з-за кордону поступово знижується, що створює додаткові виклики для демографічного відновлення громад. За спостереженнями очільників громад, у складі населення наразі переважають особи віком старше 60 років. Одним із пояснень цієї ситуації є те, що саме люди старшого віку частіше відмовляються покидати громади та прагнуть якнайшвидше повернутися до своїх домівок, оскільки мають глибший зв'язок із місцем проживання та менше шансів адаптуватися до нового середовища.

Внутрішньо переміщені особи

У всіх деокупованих громадах, які надали відповідну інформацію,¹⁸ станом на початок 2024 року були зареєстровані ВПО. Розподіл ВПО між регіонами та громадами є нерівномірним і визначається передусім рівнем безпеки в тій чи іншій громаді. На кількість ВПО у деокупованих громадах також впливає спроможність громад забезпечити необхідні умови для їх інтеграції: житло, доступ до публічних послуг, наявність можливостей для працевлаштування тощо. Найбільша кількість ВПО серед аналізованих областей зафіксована в Харківській (56,4 тис. осіб) та Київській (56 тис. осіб) областях. У Харківській області велика кількість ВПО зумовлена інтенсивною міграцією з прифронтових територій до відносно безпечніших громад області. У Київській області (серед досліджених громад) ВПО здебільшого сконцентровані в Ірпінській (22 тис. осіб) та Бучанській (10 тис. осіб) громадах, що є найбільшими за чисельністю населення серед деокупованих громад Київської області та мають необхідну інфраструктуру.

Голова однієї з деокупованих громад розповів, що ВПО в громаді сприймаються як повноправні жителі, які мають ті самі можливості, що й місцеве населення. Головною відмінністю залишається те, що ВПО отримують додаткові форми соціальної підтримки, передбачені спеціально для цієї категорії населення.

Попри додаткове навантаження на сферу публічних послуг, яке може спричинити розміщення на території громади ВПО, деякі громади розглядають їх як потенційну можливість для

¹⁶ Для аналізу вікової структури населення в деокупованих громадах передбачався збір даних за такими віковими категоріями: Діти та учні до 18 р., Особи 18–24 р., Особи 25–54 р., Особи 55–64 р., Особи 65–79 р., Особи 80+.

¹⁷ Дані щодо кількості дітей віком до 18 років надали 40 із 53 громад.

¹⁸ Дані щодо кількості зареєстрованих ВПО не надали Дворічанська селищна та Липецька сільська територіальні громади Харківської області.

демографічного відновлення та соціально-економічного розвитку. Станом на початок 2024 року в 47% деокупованих громад кількість зареєстрованих ВПО перевищувала втрати постійного населення, як порівняти з початком 2022 року. Найбільше таких громад— у Київській області (13 із 15), що може бути зумовлено як безпековою ситуацією, так і наявністю умов для їх інтеграції в життя громади.

Наприклад, одна з деокупованих громад Київщини підписала меморандум про співпрацю з ВА громади, що перебуває в тимчасовій окупації. У межах цієї співпраці передбачається завершення будівництва закладу освіти та розширення спектра медичних послуг, які будуть надаватися як ВПО, так і місцевим жителям громади. За словами голови громади, така ініціатива надасть можливість забезпечити компактне проживання ВПО, сприятиме збереженню соціальних зв'язків між ними, створить нові робочі місця та покращить систему надання публічних послуг у громаді загалом.

Деякі громади також розглядають можливість залучення більшого числа ВПО в майбутньому як частину довгострокового розвитку. Начальник ВА населеного пункту однієї з деокупованих громад Миколаївської області зазначив, що після завершення бойових дій громада планує будівництво нових житлових мікрорайонів для приймання жителів з територій, які зазнали значних руйнувань, або з громад, які не змогли забезпечити належні умови для повернення населення.

Пропозиції щодо прифронтових деокупованих громад:

- 1 Розроблення комплексної державної політики щодо відновлення, розвитку та реінтеграції деокупованих територій України.
- 2 Організація інформаційних кампаній для жителів прифронтових громад та тих громад, які наближені до кордону з російською федерацією, з метою інформування населення щодо можливої дезінформації про випадки репресій з боку української влади та військових.

Пропозиції щодо всіх деокупованих громад:

- 1 Встановлення та підтримання зв'язків між місцевою владою та жителями, що покинули деокуповані територіальні громади, через організацію гуманітарних хабів у місцях їх перебування.
- 2 Розповсюдження інформації про процес відновлення та ситуацію в громаді через канали комунікації (групи в месенджерах, соціальні мережі, офіційний сайт громади).
- 3 Регулярний моніторинг чисельності населення, вікового та соціального складу, міграційних процесів за визначеними уніфікованими показниками та методиками збору даних.

Оцінка стану забезпечення публічними послугами

Адміністративні послуги

У більшості деокупованих громадах¹⁹ жителі отримують адміністративні послуги, проте їх перелік, кількість та способи надання різняться залежно від наявності та функціонування ЦНАПу на території громади, безпекової ситуації, технічних та фінансових можливостей.

У всіх деокупованих громадах Київської області функціонують ЦНАПи та в середньому доступно 343 адміністративні послуги, що є найвищим показником серед трьох досліджуваних областей. У Харківській області середній показник становить 226 доступних послуг, а у двох громадах²⁰ ЦНАПи не функціонують. У Миколаївській області середній показник кількості доступних послуг найнижчий та становить 209 послуг, що пов'язано з відсутністю ЦНАПів у шести громадах²¹ з 10 аналізованих. Загалом у деокупованих громадах, де функціонують ЦНАПи, середній показник кількості доступних послуг становить 283, натомість у громадах без ЦНАПів — 115.

Як зазначили представники деокупованих громад, процес відновлення адміністративних послуг був поступовим і орієнтованим на актуальні потреби жителів. Найбільш затребуваними адміністративними послугами в перші місяці після деокупації були послуги, пов'язані з реєстрацією прав на нерухоме майно, відновленням інших правовстановлювальних документів, необхідних для участі в програмі «єВідновлення».²² У деяких громадах після деокупації вдалося розширити перелік доступних послуг, як порівняти з тим, який був до початку повномасштабного вторгнення.

Досвід деяких громад також свідчить, що після деокупації вони отримали більше можливостей для створення ЦНАПу, ніж мали до початку повномасштабного вторгнення. Цьому сприяла активізація надання міжнародної підтримки. За словами очільника однієї з деокупованих громад, відкриття ЦНАПу виконує не лише практичну функцію із забезпечення адміністративними послугами, але і є сигналом для жителів, що громада відновлюється та здатна розвиватися.

¹⁹ Дані надані 51 громадою з 53 аналізованих. Дані щодо адміністративних послуг не надано Дворічанською селищною та Петропавлівською сільською територіальними громадами Харківської області.

²⁰ Липецька сільська та Роганська селищна територіальні громади.

²¹ Інгульська, Привільненська, Горохівська, Широківська, Шевченківська сільські та Первомайська селищна територіальні громади.

²² Про затвердження Порядку надання компенсації для відновлення окремих категорій об'єктів нерухомого майна, пошкоджених внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації, з використанням електронної публічної послуги «єВідновлення»: постанова Кабінету Міністрів України від 21 квітня 2023 р. № 381.

Попри те, що функціонування ЦНАПів значно підвищує рівень доступності та якості надання адміністративних послуг, відкриття їх у громадах не завжди є можливим через **відсутність придатних приміщень, безпекові ризики та потребу в залученні значних фінансових ресурсів.**

Альтернативними варіантами забезпечення надання адміністративних послуг у деокупованих громадах є:

- › організація віддалених робочих місць у старостинських округах, де працюють певні спеціалісти, зокрема реєстратори, землевпорядники, паспортисти тощо (обмеження: мала кількість жителів у старостинських округах, відсутність кваліфікованих кадрів);
- › впровадження мобільного обслуговування, зокрема із застосуванням мобільних ЦНАПів (обмеження: незадовільний стан доріг між населеними пунктами, висока вартість спеціалізованих автомобілів та обладнання);
- › співпраця з іншими громадами (обмеження: брак належного транспортного сполучення між громадами, особливо для маломобільних груп населення);
- › надання послуг в електронній формі (обмеження: нерівномірний доступ до інтернету, низький рівень цифрової грамотності серед деяких категорій населення).

Водночас для деокупованих прифронтових громад через нестабільну безпекову ситуацію наявні додаткові обмеження для застосування цих підходів до надання адміністративних послуг. Часті обстріли, загроза ракетних ударів та мінна небезпека ускладнюють роботу мобільних ЦНАПів та створюють додаткові ризики для працівників ЦНАПів та отримувачів адміністративних послуг.

У всіх деокупованих громадах наявні проблеми з фінансуванням сфери надання адміністративних послуг. Після деокупації попит на адміністративні послуги зростає, оскільки люди потребують насамперед відновлення документів. Крім того, додаткове навантаження на сферу адміністративних послуг створюють ВПО, які звертаються за необхідними послугами. До того ж значна частина адміністративних послуг надається на безоплатній основі, а **низький рівень адміністративних зборів від платних послуг подекуди не відповідає витратам на організацію їх надання.** В умовах дефіциту коштів місцевих бюджетів виникає ризик зниження їхньої якості, доступності, а подекуди — спроможності надання послуг.

Медичні послуги

Темпи відновлення системи надання медичних послуг у деокупованих громадах залежать від рівня руйнувань закладів охорони здоров'я, кадрового потенціалу, а також доступності фінансових ресурсів, логістики (для систематичного постачання ліків). Відбудова або ремонт закладів охорони здоров'я в деокупованих громадах відбувалися здебільшого за підтримки міжнародних партнерів.

З досвіду однієї з деокупованих громад, одразу після звільнення територій від окупації **доцільною є організація роботи мобільних медичних бригад для проведення комплексного обстеження жителів, що залишалися в громаді під час тимчасової окупації.** Такі бригади надають невідкладну медичну допомогу, забезпечують базовими медикаментами.

Станом на початок 2025 року первинна медична допомога була доступна в більшості деокупованих громад:²³ у 93% деокупованих громад Київської області, 80% — Миколаївської, 82% — Харківської. Жителі більшості цих громад також мають доступ до вакцинації (у 84% громад) та можуть отримати лікарські засоби в межах програми «Доступні ліки» (83%). Гірша ситуація з доступністю стоматологічних послуг (69%) та наданням психологічної допомоги (65%).

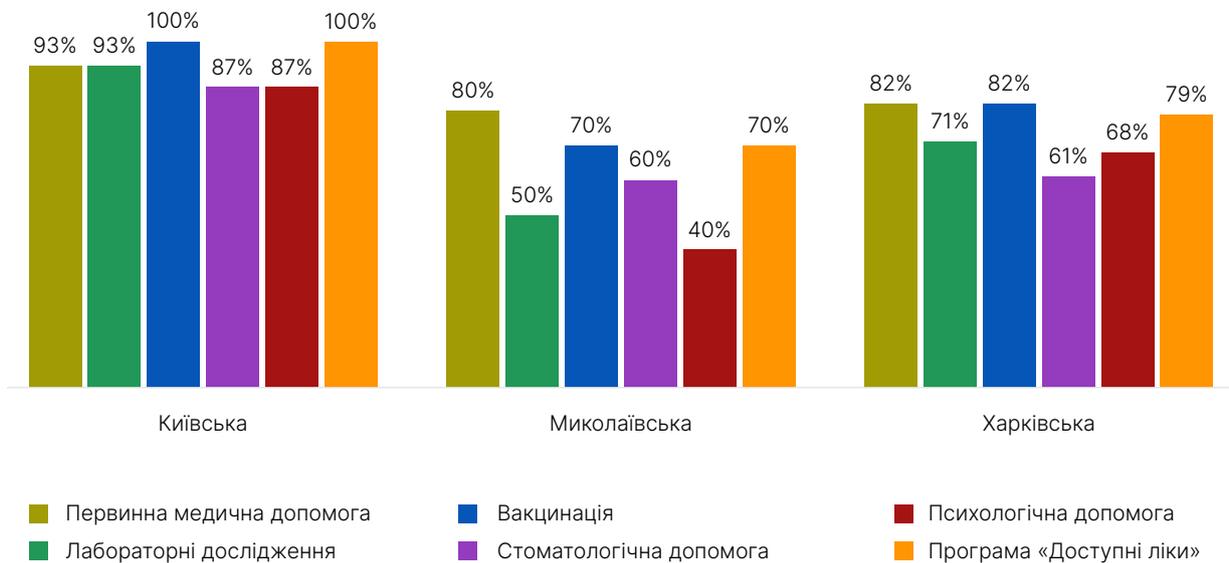


Рис. 2. Доступність медичних послуг у деокупованих громадах Київської, Миколаївської, Харківської областей станом на початок 2025 року²⁴

За словами начальника ВА однієї з деокупованих громад, **повноцінне відновлення надання медичних послуг стримується недостатнім фінансуванням, що зумовлено відсутністю окремого підходу до деокупованих територій у сфері охорони здоров'я.** Для всіх територіальних громад у межах Програми медичних гарантій Національна служба здоров'я встановлює єдині вимоги до пакетів медичних послуг. Відповідність цим вимогам для деокупованих громад часто є неможливою через значні руйнування медичної інфраструктури, нестачу обладнання та дефіцит кваліфікованих фахівців.

Для забезпечення більшої доступності медичних послуг у деокупованих громадах використовуються такі підходи, як-от:

- › організація роботи пунктів здоров'я (фельдшерсько-акушерських пунктів) у невеликих населених пунктах, де послуги надає молодший медичний персонал;
- › впровадження мобільних медичних послуг (мобільні шпитали, модульні амбулаторії, мобільні аптеки);
- › налагодження співпраці з гуманітарними місіями, які за визначеним графіком відвідують старостинські округи, де забезпечують медичну допомогу та психологічну підтримку.

²³ Дані щодо надання медичних послуг не надано Дворічанською селищною, Кіндрашівською, Курилівською, Липецькою, Петропавлівською сільськими територіальними громадами Харківської області, Первомайською селищною територіальною громадою Миколаївської області.

²⁴ Сформовано Лабораторію законодавчих ініціатив за даними деокупованих громад.

У прифронтових громадах, де оголошено обов'язкову евакуацію, для надання медичної допомоги жителям, які відмовилися від виїзду, медичні працівники здійснюють виїзди лише до більш безпечних населених пунктів за встановленим графіком. У разі релокації медичних закладів жителі, які були евакуйовані, мають можливість отримувати медичну допомогу вже в нових місцях перебування. Медичні послуги частково надаються в гуманітарних хабах. Це створює додаткове навантаження на медичну сферу прифронтових громад, проте забезпечує медичними послугами жителів, що залишилися в громаді, та тих, що були евакуйовані.

Соціальні послуги

Деокуповані громади є різними за віковою структурою населення та рівнем представленості вразливих соціальних груп. Хоча ці відмінності визначають специфіку потреб кожної окремої громади, відновлення системи надання соціальних послуг є одним із пріоритетів для всіх деокупованих громад.

На законодавчому рівні²⁵ тимчасову окупацію визначено як один із чинників, що може призвести до виникнення складних життєвих обставин, за яких людина потребує соціальних послуг. Після деокупації кількість осіб, які звертаються за соціальними послугами, різко зростає, що створює додаткове навантаження на систему соціального захисту в умовах нестачі кадрів та обмежених ресурсів. Частково соціальну підтримку вразливих категорій здійснюють громадські організації, волонтери.

На першому етапі відновлення деокупованих громад має регулярно проводитися оцінювання потреб жителів у соціальних послугах для систематичного відстеження змін. Однак не всі громади ведуть облік вразливих категорій та відповідно не проводять визначення потреб жителів громад у соціальних послугах. Більшість аналізованих громад не змогли надати повну інформацію про чисельність вразливих груп населення та зміни після деокупації.

Соціальні послуги надаються жителям майже всіх аналізованих деокупованих громад, за виключенням Первомайської селищної громади Миколаївської області, Дворічанської селищної громади Харківської області та Калитянської селищної громади Київської області. У таких громадах наразі триває підготовка до відкриття Територіальних центрів надання соціальних послуг.

Загалом в Україні передбачено надання 39 соціальних послуг,²⁶ із яких 18 базових мають надаватися на місцевому рівні. **Водночас жодна з досліджених деокупованих громад не забезпечує надання повного переліку базових послуг.**

Обсяг доступних соціальних послуг має особливості:

- ▶ **за регіоном:** найширший спектр соціальних послуг доступний у деокупованих громадах Київської області—у середньому 12 послуг. У Харківській області деокуповані громади забезпечують у середньому 11 послуг, у Миколаївській—лише вісім;
- ▶ **за типом громади:** у міських територіальних громадах доступна більша кількість соціальних послуг (у середньому 14), ніж у селищних (11) та сільських (8);
- ▶ **за темпом повернення населення:** у громадах, куди станом на початок 2024 року повернулося понад 75% населення, кількість доступних соціальних послуг значно більша (у середньому 12), як порівняти з громадами, де повернулося менш як 50% населення (7).

²⁵ Про соціальні послуги: Закон України від 17.01.2019 № 2671-VIII.

²⁶ Про затвердження Класифікатора соціальних послуг: наказ Міністерства соціальної політики України від 23.06.2020 № 429.

Найвищий рівень доступності мають соціальні послуги «Інформування» та «Консультавання»: 100% деокупованих громад Харківської, 87% — Київської та 80% Миколаївської областей. Також високий показник доступності мають **послуги соціального супроводу сімей**, які перебувають у складних життєвих обставинах (у середньому 82% громад), сімей, у яких виховуються діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування (у середньому 76% громад).

Послуга «Догляд вдома», яка полягає в допомозі в самообслуговуванні людям старшого віку та особам з інвалідністю, надається в 75% громад. Інші соціальні послуги, орієнтовані на потреби людей старшого віку та осіб з інвалідністю («Денний догляд», «Догляд стаціонарний», «Підтримане проживання осіб похилого віку та осіб з інвалідністю», «Транспортні послуги»), мають значно нижчий рівень доступності, навіть у тих громадах, де чисельність представників цієї категорії є суттєвою. В деяких громадах стаціонарні відділення для людей старшого віку та осіб з інвалідністю були евакуйовані до більш безпечних регіонів. Їх повернення наразі не розглядається через відсутність належних приміщень та ризик загострення безпекової ситуації.

Майже в усіх деокупованих громадах проживають діти з інвалідністю, однак лише деякі громади забезпечують їм доступ до спеціалізованих послуг. Наприклад, послуга «Денний догляд дітей з інвалідністю» надається лише в чотирьох громадах, зокрема у Харківській області — у двох громадах та по одній громаді — у Київській та Миколаївській областях. Аналогічна ситуація з послугою «Паліативний догляд», яка доступна для жителів лише шести деокупованих громад, хоча чисельність старшого населення в деокупованих громадах має тенденцію до збільшення. **Це вказує на розбіжність між потребами населення та переліком доступних соціальних послуг.**

Серед пріоритетів соціальної політики деокупованих громад — створення сервісів для ветеранів, зокрема впровадження проєкту «Помічник ветерана» та відкриття спеціалізованих хабів. Місцева влада усвідомлює важливість цих ініціатив, однак, як зауважив один з очільників громад, фінансування послуг для ветеранів виключно коштом місцевих бюджетів має свої ризики, зокрема щодо нерівномірного впровадження цих ініціатив у різних громадах.

Освітні послуги

Загальна середня освіта доступна в усіх деокупованих громадах Київської, Миколаївської та Харківської областей. Формат організації освітнього процесу (очний, змішаний або дистанційний) визначається з урахуванням безпекової ситуації, наявності освітньої інфраструктури та укриттів, що відповідає встановленим вимогам. У деокупованих громадах Київської області діти вже повернулися до очного або змішаного формату навчання, у Миколаївській та Харківській областях навчання здебільшого організовано в онлайн-форматі. У громадах, де освітній процес здійснюється дистанційно, освіту отримують як діти, які фізично перебувають у межах громади, так і ті, хто тимчасово проживає в інших громадах або за кордоном.

Перехід до очного або змішаного формату навчання потребує обов'язкової наявності укриттів у приміщеннях закладів освіти. У деокупованих громадах значна частина шкіл зруйнована (пошкоджена), деякі з них не підлягають відновленню, а більшість вцілілих будівель не оснащені укриттями. Через технічну складність адаптації старих споруд до чинних безпекових норм часто організація освітнього процесу в очному форматі потребує будівництва нових закладів освіти.

Державні програми фінансування будівництва укриттів у закладах освіти враховують такі критерії, як-от кількість учнів та ризики безпеки.²⁷ У Київській області, де безпекова ситуація

²⁷ Про затвердження Методики оцінки ризиків безпеки в системі освіти, пов'язаних із збройною агресією Російської Федерації проти України: постанова Кабінету Міністрів України від 2 серпня 2024 р. № 866.

оцінюється як помірна або задовільна,²⁸ відновлено роботу більшості закладів освіти, зокрема, завдяки реалізації державної програми зі створення захищених просторів (приміщень для фізичного захисту).²⁹ Найбільш постраждалі деокуповані громади, зокрема в Миколаївській та Харківській областях, здебільшого не мають достатнього обсягу фінансових ресурсів для реалізації масштабних проєктів з відбудови. Трансферти з державного бюджету не завжди покривають потребу в коштах та здебільшого потребують співфінансування з місцевого бюджету, а також наявності розробленої проєктної документації з позитивною експертизою. У таких випадках співпраця з міжнародними партнерами надає можливість залучити кошти на будівництво укріплень або за технічної потреби — для зведення нових будівель закладів освіти.

У громадах відбувається оптимізація мережі освітніх закладів через нові умови отримання освітньої субвенції.³⁰ Зокрема, з 1 вересня 2025 року припинено фінансування коштом субвенції з державного бюджету шкіл (крім початкових), у яких навчається менше ніж 45 учнів. Їхня подальша робота можлива лише за умови фінансування з місцевого бюджету. Під час планування розвитку мережі освітніх закладів також беруться до уваги заплановані з 2027 року зміни щодо тривалості навчання (12 років) та вимог до академічних ліцеїв. Частина найбільш постраждалих деокупованих громад у Миколаївській та Харківській областях наразі не має достатніх ресурсних та інфраструктурних можливостей для створення таких ліцеїв, що створює додаткові виклики для реалізації цієї реформи. За словами голови однієї з деокупованих громад, **під час формування оптимальної мережі освітніх закладів необхідно брати до уваги прогнози щодо змін у демографічній ситуації**, а не лише поточну кількість дітей, які проживають на певній території.

На мережу закладів освіти також мало суттєво вплинути запровадження політики «Школа офлайн».

У червні 2024 року освітній простір буквально «сколихнула» поява Порядку та умов здобуття загальної середньої освіти в комунальних закладах загальної середньої освіти в умовах воєнного стану в Україні (спершу як проєкту, а згодом — і наказу МОН від 13 червня 2024 р. № 850). Цим Порядком МОН спробувало «навести лад» з дітьми-ВПО та тими, що залишилися на ТОТ і продовжують навчатися в релокованих школах у дистанційному форматі.³¹

Політика «Школа офлайн» на 2025/2026 навчальний рік змінювала вимоги до формування дистанційних класів — мінімум 20 учнів, максимум — 30, а кожна школа мала забезпечити по одному класу на паралелі. Якщо жодна школа в громаді не відповідатиме цим умовам, у громаді мала бути визначена одна найбільша школа, що може продовжити працювати без дотримання цих вимог.

²⁸ Про затвердження Переліку територіальних громад за рівнем ризику безпеки в системі освіти: наказ Міністерства освіти і науки України від 30.08.2024 № 1231.

²⁹ Про реалізацію експериментального проєкту щодо створення в будівлях і спорудах закладів освіти захищених просторів (приміщень для фізичного захисту): постанова Кабінету Міністрів України від 13 серпня 2024 р. № 926.

³⁰ Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 14 січня 2015 р. № 6 і від 27 грудня 2017 р. № 1088: постанова Кабінету Міністрів України від 5 березня 2024 р. № 245.

³¹ Охредько О. Чарівні перетворення сумнозвісного наказу МОН № 850 // ОСВІТА.UA. 23.09.2024.

У межах «Школи офлайн» МОН планувало вивести на очне навчання понад 300 тисяч учнів із прифронтових територій, перевести дітей-ВПО на навчання в школи за місцем перебування, а дітей на ТОТ — на індивідуальний формат.

Якщо дитина проживає в іншій територіальній громаді, дистанційне навчання було можливе, лише якщо в громаді проживання немає можливості для очного навчання, наприклад, через відсутність вільних місць або якщо місцеві школи не функціонують в очному форматі. Діти, які нині перебувають за кордоном, могли вивчати онлайн в українських школах тільки визначені предмети (українська мова та література, історія України, географія).

Цей наказ невдовзі був скасований як такий, що не був реалізований. Проте в наказі МОН від 7 серпня 2024 року № 1112 знову просувалися всі положення наказу № 850.³²

Згодом у серпні 2025 року і цей наказ втратив чинність на вимогу народних депутатів та прифронтових громад.³³

Нині школи можуть відкривати класи дистанційного навчання незалежно від наявності повної лінійки паралелей. Дистанційний клас можна відкривати за наявності щонайменше п'яти учнів.³⁴

Дітям, які перебувають за кордоном, і надалі надається можливість навчання за повною програмою в дистанційних класах, а також за скороченою — українознавчим компонентом.³⁵

За словами деяких очільників деокупованих громад, надання дітям, що наразі не проживають на території громади, можливості здобувати освіту онлайн дає змогу учням підтримувати контакт з однолітками та педагогами. У разі обмеження доступу до онлайн-освіти такі діти можуть швидше інтегруватися в нове середовище, що в майбутньому може ускладнити їх повернення як до закладу освіти, так і до громади загалом. Отже, **доступ до освіти є не лише інструментом забезпечення безперервності навчання, а й елементом стратегії демографічного відновлення деокупованих територій.**

Деокупованим громадам здебільшого вдалося зберегти основний кадровий потенціал у сфері освіти. Хоча оплата праці педагогічних працівників фінансується коштом освітньої субвенції, рівень заробітної плати часто є недостатнім для забезпечення мотивації та утримання кадрів. Для збереження кадрового потенціалу деякі громади змушені запроваджувати надбавки до заробітної плати вчителям, які фінансуються з місцевих бюджетів. Однак у контексті вимушеної оптимізації мережі освітніх закладів зростає ризик втрати кадрів. Як зазначають представники ВА, залучення нових педагогічних працівників до роботи в деокупованих громадах, особливо сільських, у разі втрати наявних кадрів може стати проблематичним.

Дошкільна освіта забезпечується не в усіх деокупованих громадах. Виховання і навчання дітей дошкільного віку, корекція їхнього психологічного і фізичного розвитку забезпечується в середньому в 70% деокупованих громад, догляд за дітьми дошкільного віку — у 53% громад.

³² Охредько О. Чарівні перетворення сумнозвісного наказу МОН № 850//ОСВІТА.UA. 23.09.2024.

³³ В Україні скасували наказ Міносвіти про нові правила дистанційного навчання//УКРІНФОРМ. 18.07.2025.

³⁴ Вимоги до мінімальної наповнюваності класів визначені абзацом першим частини другої статті 12 Закону України «Про повну загальну середню освіту».

³⁵ Наказ № 1112 скасовано, а окремі положення наказу № 1115 вилучено//Міністерство освіти і науки України. 18.07.2025.

У Харківській області ці показники найнижчі—50% та 36% відповідно. Фінансування дошкільної освіти повністю здійснюється коштом місцевих бюджетів, що створює додаткове навантаження на деокуповані громади, особливо в умовах обмежених фінансових ресурсів. У результаті виникає ризик втрати кваліфікованих кадрів у сфері дошкільної освіти, що своєю чергою може призвести до скорочення доступності дошкільної освіти.

Для організації повноцінної позашкільної освіти в деокупованих громадах не вистачає фінансових ресурсів та приміщень. Музичні школи функціонують у 49% деокупованих громад, спортивні—у 42%, художні—лише в 32%. Деокуповані громади впроваджують низку заходів для забезпечення доступу дітей до позашкільної освіти, як-от:

- ▶ підвіз дітей до закладів позашкільної освіти, розташованих у сусідніх громадах, які мають необхідні умови для проведення занять;
- ▶ надання субвенції з місцевих бюджетів приватним закладам та гурткам, що забезпечують послуги з позашкільної освіти;
- ▶ залучення громадських організацій, які створюють молодіжні центри та організують соціально-культурні заходи, спрямовані на розвиток дітей і молоді.

Пропозиції щодо прифронтових деокупованих громад:

Адміністративні послуги

- ▶ Забезпечення впровадження мобільного обслуговування жителів прифронтових громад, зокрема із застосуванням мобільних ЦНАПів.
- ▶ Організація віддалених робочих місць у старостинських округах, де працюють певні спеціалісти, зокрема реєстратори, землевпорядники, паспортисти, для надання адміністративних послуг, включаючи реєстрацію прав на нерухоме майно, відновлення документів для участі в програмі «ЄВідновлення».

Медичні послуги

- ▶ Організація роботи мобільних бригад лікарів для проведення комплексного обстеження та визначення потреб жителів у медичних послугах, надання невідкладної допомоги, надання психологічної допомоги, забезпечення базовими медикаментами.

Соціальні послуги

- ▶ Організація роботи мобільних центрів соціальних послуг для забезпечення населення громад соціальними послугами.

Освітні послуги

- ▶ Забезпечення підвозу дітей до закладів освіти, організація навчання у змішаному форматі із застосуванням тимчасових освітніх просторів (мобільні класи).

Пропозиції щодо всіх деокупованих громад:

Адміністративні послуги

- › Категоризація адміністративних послуг з урахуванням специфіки потреб жителів деокупованих громад. Визначення переліку «базових» (найбільш затребуваних) послуг, надання яких має бути гарантовано на початковому етапі після деокупації.
- › Підвищення рівня цифрової грамотності населення деокупованих громад, посилення ролі ЦНАПів як «цифрових посередників» (надання консультацій, організація роботи місць самообслуговування у ЦНАПі).
- › Забезпечення компенсаційності платних адміністративних послуг через законодавче врегулювання адміністративного збору. Удосконалення підходів до розрахунку вартості адміністративних послуг відповідно до фактичних витрат на їх надання.

Медичні послуги

- › Розроблення та впровадження в межах Програми медичних гарантій окремих вимог до пакетів медичних послуг для деокупованих громад з урахуванням їхньої інфраструктурної, кадрової та безпекової специфіки.

Соціальні послуги

- › Здійснення оцінювання чисельності вразливих груп серед жителів, систематичне оцінювання потреб жителів у соціальних послугах.
- › Проведення картування доступності соціальних послуг на рівні області з метою виявлення прогалин у наданні послуг та визначення потенційних надавачів (державних, недержавних), здатних забезпечити соціальні послуги для жителів кількох територіальних громад.
- › Розроблення мотиваційної державної програми із залучення соціальних працівників до роботи в деокупованих громадах.

Освітні послуги

- › Запровадження тимчасових, адаптованих до умов деокупованих громад критеріїв доступу до освітньої субвенції та участі в державних програмах фінансування (будівництва укриттів, забезпечення автобусами, харчоблоками).
- › Розроблення мотиваційної державної програми із залучення вчителів до роботи в деокупованих громадах.

Стан безпеки та цивільного захисту населення

Формування захищеного безпечного середовища для населення є викликом для національної системи стійкості держави на шляху до відновлення та реінтеграції деокупованих громад.

Після деокупації всі аналізовані громади стикнулися з низкою проблем забезпечення створення безпечного середовища, як-от:

- › значна частка замінованих та забруднених вибухонебезпечними предметами територій населених пунктів громад;
- › недостатній рівень забезпечення укриттями населення в наявних об'єктах фонду захисних споруд цивільного захисту;
- › застарілість системи оповіщення населення в разі виникнення надзвичайних ситуацій, пошкодження (руйнування) систем оповіщення внаслідок обстрілів.

Процес розмінування територій деокупованих громад є першим кроком до відновлення економіки, повернення жителів у громади, забезпечення належної роботи об'єктів критичної інфраструктури. Невідкладним заходом, особливо у деокупованих громадах Харківської області, має бути здійснення систематичної протимінної діяльності, спрямованої на розблокування логістичних шляхів, об'єктів критичної інфраструктури, електро-, водо-, тепло- і газопостачання.

Стан безпеки в деокупованих громадах залежить від терміну перебування території громади під окупацією, наближеності до зони бойових дій та кордону з російською федерацією. За даними ДСНС,³⁶ у Київській області в Ірпінській та Бучанській міських, Гостомельській селищній громадах та територіях поблизу цих громад налічується щонайменше 56 підтверджених небезпечних зон. Ближче до Димерської, Макарівської та Іванківської селищних громад кількість небезпечних зон зменшується, що є результатом успішного розмінування територій.

У деокупованих громадах Миколаївської області значна частка територій залишається замінованою та забрудненою вибухонебезпечними предметами. За даними ДСНС, на деокупованих територіях Миколаївщини щонайменше 20 підтверджених небезпечних зон.³⁷ Складна ситуація в громадах Харківської області, де налічується щонайменше 332 підтверджені небезпечні та заміновані зони. Найбільше зосереджено вибухонебезпечних предметів поблизу Чугуївської, Ізюмської, Вовчанської, Куп'янської та Дергачівської міських громад. У прифронтових громадах замінованими залишаються більшість населених пунктів. Крім того, велика площа територій у Миколаївській та Харківській областях є «умовно безпечними», оскільки віднесені до категорії ймовірно забруднених.³⁸ Відновлення інфраструктури, розвиток бізнесу та сільського

³⁶ Інтерактивна карта територій, які потенційно можуть бути забруднені вибухонебезпечними предметами// Сервіс протимінної діяльності ДСНС.

³⁷ Там само.

³⁸ Виконання заходів гуманітарного розмінування: дашборд// Система управління інформацією щодо протимінної діяльності.

господарства, повернення жителів на такі території має високі ризики з огляду на потенційну небезпеку для людей.

Саме тому першим етапом відновлення деокупованих громад має бути проведення первинного нетехнічного обстеження територій, які є ймовірно забрудненими, та за результатами — надання територіям статусу забруднених або безпечних. З урахуванням міжнародного досвіду під час проведення первинного нетехнічного обстеження територій необхідно застосовувати інноваційні технології, роботизовані системи та штучний інтелект, що потребує відповідного нормативно-правового регулювання.

Для деокупованих громад, де переважає аграрний сектор економіки, відсутність нетехнічного обстеження на земельних ділянках, на яких працюють фермери, стало основною причиною відмови в отриманні компенсації за розмінування сільськогосподарських земель у рамках державної програми.³⁹ За даними Міністерства аграрної політики та продовольства України, станом на 22 квітня 2025 року із 228 заявок фермерів 191 заявку було відхилено, з яких 102 — через відсутність нетехнічного обстеження земельної ділянки.⁴⁰ Основними викликами обстеження та розмінування територій залишаються дефіцит сертифікованих операторів протимінної діяльності⁴¹ та брак достатнього обсягу фінансових ресурсів.

Система організації протимінної діяльності в деокупованих громадах є неуніфікованою через відмінності кожної громади. Для забезпечення координації заходів протимінного характеру на місцевому рівні потрібно пришвидшити розроблення та введення в експлуатацію реєстру територій, забруднених/ймовірно забруднених вибухонебезпечними предметами, порядок ведення, адміністрування та користування відомостями якого затверджено ще в червні 2024 року.⁴² Це допоможе в ухваленні управлінських рішень як на національному, так і на місцевому рівнях та сприятиме ефективному використанню наявних ресурсів.

Другою за вагою проблемою для створення захищеного безпечного середовища у деокупованих громадах є недостатній рівень забезпечення населення об'єктами цивільного захисту (укриттями). Зокрема, значна кількість укриттів знаходиться в непридатному для експлуатації стані, недоступна для маломобільних верств населення, а також не відповідає встановленим стандартам захисних властивостей (протирадіаційні укриття та подвійного призначення).

Згідно з даними деокупованих громад, у середньому в громадах Київської області лише 27% закладів мають укриття, у громадах Миколаївської області — 13% закладів, а у громадах Харківської області — 8,3% закладів. Водночас у семи громадах Харківської області укриття взагалі відсутні. Серед усіх закладів, що функціонують на території аналізованих громад, найбільше створено (облаштовано) укриттів у закладах загальної середньої та дошкільної освіти, а також у лікарнях. Простежується взаємозалежність між рівнем забезпечення укриттями населення, безпековою ситуацією та рівнем забезпечення населення публічними послугами. У середньому в громадах Київської області облаштовано укриття в 89% закладів освіти та 63,6% лікарень,

³⁹ Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення компенсації витрат за гуманітарне розмінування земель сільськогосподарського призначення: постанова Кабінету Міністрів України від 12 березня 2024 р. № 284.

⁴⁰ Розпочав роботу інформаційний сайт для фермерів щодо отримання компенсації за розмінування сільськогосподарських земель // Міністерство аграрної політики та продовольства України. 25.04.2025.

⁴¹ Допис Центру гуманітарного розмінування в соціальній мережі Facebook від 19 лютого 2025 року.

⁴² Деякі питання щодо створення, забезпечення функціонування та ведення реєстру територій, забруднених/ймовірно забруднених вибухонебезпечними предметами: постанова Кабінету Міністрів України від 07 червня 2024 р. № 740.

у Миколаївській області—у 29% закладів освіти та 50% лікарень, у Харківській області—у 12% закладів освіти та 53% лікарень.

Через неналежний стан або відсутність укриттів у закладах загальної середньої та дошкільної освіти в деокупованих громадах Київської області навчання дітей здійснюється в очному та змішаному форматах, у громадах Миколаївської та Харківської областей—здебільшого в дистанційному форматі.

Субвенції, що надаються з державного бюджету для облаштування укриттів в об'єктах критичної інфраструктури, з одного боку, сприяють розширенню в деокупованих громадах фонду захисних споруд цивільного захисту, з іншого—мають ризик поглиблення диспаритету між громадами через відсутність диференційованих критеріїв отримання субвенції з огляду на безпекову ситуацію та соціально-економічний стан громад.

За словами представників місцевої влади деокупованих громад, для отримання субвенції на облаштування укриттів у закладах освіти деокуповані громади на рівні з іншими громадами України повинні мати проєктну документацію з позитивною експертизою, а використання субвенції здійснюється на засадах співфінансування.⁴³ Водночас найбільш постраждали від повномасштабного вторгнення деокуповані громади, зокрема громади Харківської області, часто не мають достатніх ресурсів для реалізації таких проєктів. Потенційним ризиком для деокупованих громад є розроблення та коригування (внаслідок змін ДБН)⁴⁴ проєктної документації без жодних гарантій отримання субвенції на облаштування укриття.

Обмеженість фінансових ресурсів для будівництва (облаштування) укриттів та хаотичність нормативно-правового регулювання питань будівництва укриттів є основними викликами створення захищеного середовища для цивільного населення.

Так, у вересні 2022 року були внесені зміни до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», згідно з якими проєктна документація на будівництво, зокрема на місцевому та регіональному рівнях, обов'язково має містити розділ інженерно-технічних заходів цивільного захисту. Проте в складі цього розділу будівництво укриттів не є обов'язковим, що створює не лише корупційні ризики, але і нівелює необхідність забезпечення населення укриттями. Лише наприкінці 2023 року ДБН було передбачено обов'язкове створення та реконструкцію укриттів під час нового будівництва об'єктів інфраструктури. Хоча в профільному законі відповідних змін досі немає.

Першочерговим кроком для деокупованих громад у питаннях створення захищеного безпечного середовища є оцінювання стану забезпечення укриттями цивільного населення, визначення на національному та місцевому рівнях потреби та пріоритетів їх створення (перелік, черговість та джерела фінансування) з огляду на кількість жителів громад та рівень небезпеки. Оцінювання стану забезпечення укриттями населення в деокупованих громадах має охоплювати обстеження найпростіших укриттів, наявних об'єктів підземного простору (паркінги, інші об'єкти), а також визначення потреби у встановленні первинних (мобільних) укриттів у місцях можливого скупчення населення.

⁴³ Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію публічного інвестиційного проєкту на облаштування безпечних умов у закладах, що надають загальну середню освіту (облаштування укриттів), зокрема військових (військово-морських, військово-спортивних) ліцей, ліцей із посиленою військово-фізичною підготовкою: постанова Кабінету Міністрів України від 28 квітня 2023 р. № 419.

⁴⁴ ДБН В.2.2-5:2023 «Захисні споруди цивільного захисту» зі Зміною № 1: електронна версія документа // Портал Єдиної електронної системи у сфері будівництва.

Окрім того, потребує пришвидшення наповнення інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ України «Облік та візуалізація фонду захисних споруд цивільного захисту»,⁴⁵ що надасть можливість оперативно та якісно працювати зі статистичними даними та забезпечить інформування населення щодо наявності та доступності укриттів. Адже частка наповнення реєстру об'єктами, що забезпечують укриття населення, складає орієнтовно 80%.⁴⁶

Система оповіщення населення в разі виникнення надзвичайних ситуацій в аналізованих областях була спроектована та впроваджена ще за радянських часів. На сьогодні система оповіщення в усіх громадах потребує реконструкції та модернізації, зокрема в частині цифровізації та автоматизації процесів оповіщення, оновлення застарілих технологій, забезпечення кібербезпеки, роботи в умовах відсутності енергоживлення. Процес побудови територіальних та місцевих автоматизованих систем централізованого оповіщення вже здійснюється в громадах аналізованих областей, а його завершення очікується у 2026–2027 роках.⁴⁷

Для забезпечення безпеки та правопорядку на території деокупованих громад працюють дільничні офіцери поліції та поліцейські офіцери громад. Зокрема, ПОГ (відділення, станція поліції) працюють у всіх деокупованих громадах Київської області та в більшості деокупованих громад Миколаївської (5) та Харківської (27) областей.⁴⁸ Подекуди відділення поліції обслуговують декілька сусідніх громад. Однак ефективність такого підходу до забезпечення правопорядку залежить від відстані між населеними пунктами та стану доріг, що впливає на швидкість реагування.

Для захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, підтримання громадської безпеки та забезпечення доступності публічних послуг у деокупованих громадах створюються Центри безпеки громад. Згідно з відкритими даними, Центри безпеки впроваджуються у п'яти деокупованих громадах Київської області⁴⁹ та ще два — у громадах Миколаївської.⁵⁰ У понад половині деокупованих громад (51%) працюють місцеві пожежно-рятувальні команди. У деяких із них кількість пожежних підрозділів була збільшена після деокупації через зростання кількості пожеж, спричинених обстрілами. За словами представників місцевої влади, у громадах, розташованих у безпосередній близькості до лінії фронту, діють обмеження на діяльність підрозділів ДСНС (у межах 10 км від лінії фронту), саме тому в таких випадках гасіння пожеж на цій території здійснюється силами самих громад.

Повноцінне впровадження та функціонування Центрів безпеки громад потребує законодавчого регулювання, зокрема щодо порядку створення, координації, фінансування, визначення функцій, правового статусу, порядку взаємодії між органами для забезпечення злагодженої роботи тощо.

⁴⁵ Облік та візуалізація фонду захисних споруд цивільного захисту: інформаційна система.

⁴⁶ З наявних в Україні 62,6 тис. об'єктів (станом на грудень 2024 року), які забезпечують укриття, до реєстру внесені лише 48,9 тис. об'єктів, або 78%.

⁴⁷ Обласна комплексна програма забезпечення безпеки населення і території Київської області від надзвичайних ситуацій на 2024–2027 роки/Київська обласна державна адміністрація. Київ, 2023. 32 с.; Нове будівництво територіальної автоматизованої системи централізованого оповіщення Миколаївської області: інформація про закупівлю//Prozorro; В Харківській ОВА обговорили хід впровадження сучасних систем оповіщення населення//Харківська обласна військова адміністрація. 20.02.2025.

⁴⁸ За даними деокупованих громад з урахуванням інформації з відкритих джерел.

⁴⁹ Центри безпеки//Головне управління ДСНС України у Київській області.

⁵⁰ Створюється центр безпеки//Первомайська селищна громада. 17.02.2025; Продовжуємо роботу над створенням центру безпеки на Снігурівщині//СНІГУРІВСЬКА МІСЬКА ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА. 02.04.2024.

Пропозиції щодо прифронтових деокупованих громад:

- ① Проведення систематичного обстеження територій громад з метою визначення масштабів забруднення вибухонебезпечними предметами, визначення пріоритетів протимінної діяльності, потреби в залученні ресурсів та джерел фінансування.
- ② Здійснення протимінної діяльності для розблокування логістичних шляхів, об'єктів критичної інфраструктури, електро-, водо-, тепло- і газопостачання.
- ③ Запровадження нових або розширення наявних цільових державних програм фінансування створення та утримання фонду захисних споруд цивільного захисту в деокупованих прифронтових громадах, визначення окремих критеріїв надання субвенції на створення та облаштування укриттів для прифронтових громад.

Пропозиції щодо всіх деокупованих громад:

- ① Проведення систематичного обстеження територій громад щодо визначення масштабів забруднення вибухонебезпечними предметами, зокрема проведення первинного нетехнічного обстеження територій деокупованих громад, які є ймовірно забрудненими. За результатами обстеження—віднесення територій до категорії забруднених або безпечних.
- ② Проведення оцінювання стану забезпечення цивільного населення укриттями, зокрема обстеження найпростіших укриттів, наявних об'єктів підземного простору, визначення на національному та місцевому рівнях потреби та пріоритетів їх створення з огляду на демографічну ситуацію та стан безпеки (перелік, черговість та джерела фінансування), а також визначення потреби у встановленні первинних (мобільних) укриттів у місцях можливого скупчення населення.
- ③ Формування системи визначення пріоритетності заходів протимінної діяльності для ухвалення управлінських рішень на централізованому рівні щодо розв'язання найбільш нагальних проблем в умовах наявних обмежених ресурсів.
- ④ Розроблення нормативно-правового акта щодо визначення порядку надання територіям статусу безпечних або забруднених за результатами проведення нетехнічного обстеження територій деокупованих громад, які є ймовірно забрудненими вибухонебезпечними предметами.
- ⑤ Розроблення змін до Закону України «Про протимінну діяльність в Україні» та нормативно-правового акта щодо визначення порядку проведення нетехнічного обстеження територій з використанням інноваційних технологій, штучного інтелекту та роботизованих систем.
- ⑥ Пришвидшення розроблення та функціонування реєстру територій, забруднених/ймовірно забруднених вибухонебезпечними предметами, забезпечення пришвидшення наповнення інформаційної системи «Облік та візуалізація фонду захисних споруд цивільного захисту».
- ⑦ Запровадження нових та розширення наявних цільових програм фінансування створення та утримання фонду захисних споруд цивільного захисту, утворення нових бюджетних програм з надання субвенцій на облаштування укриттів у територіальних громадах.
- ⑧ Ухвалення законодавчих змін (зокрема, до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності») щодо обов'язкового створення захисних споруд цивільного захисту під час будівництва багатоквартирних будинків, об'єктів критичної інфраструктури.

- 9 Внесення змін до низки законодавчих актів (зокрема, до Кодексу цивільного захисту України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» тощо), ухвалення нових нормативно-правових актів щодо порядку створення, координації та фінансування Центрів безпеки громад, визначення їхніх функцій, правового статусу, повноважень ОМС, взаємодії між органами для забезпечення злагодженої роботи.

Стан інфраструктури

Внаслідок окупації та масованих ракетних атак об'єкти інфраструктури деокупованих громад Київської, Миколаївської та Харківської областей зазнали значних руйнувань та пошкоджень. У географічному розрізі найбільше постраждали прифронтові громади Харківської області.

За інформацією KSE,⁵¹ станом на 1 січня 2025 року сума прямих збитків інфраструктури в Харківській області досягла \$32,2 млрд (станом на 1 січня 2024 року — \$30,2 млрд), у Миколаївській області — \$8,8 млрд (на 1 січня 2024 року — \$7,8 млрд), у Київській області — \$12,4 млрд (на 1 січня 2024 року — \$11,2 млрд).

Попри активні процеси відновлення, продовження обстрілів територій деокупованих громад збільшує прямі збитки, нанесені інфраструктурі. На кінець 2024 року в деокупованих громадах Харківської області зафіксовано 41% зруйнованих (суттєво пошкоджених) об'єктів та ще 33% потребують проведення ремонту. Повністю зруйновано об'єкти інфраструктури в Петропавлівській, Липецькій та Курилівській сільських громадах, а також пошкоджено понад $\frac{2}{3}$ об'єктів усієї інфраструктури у Вовчанській та Куп'янській міських та Дворічанській селищній громадах.

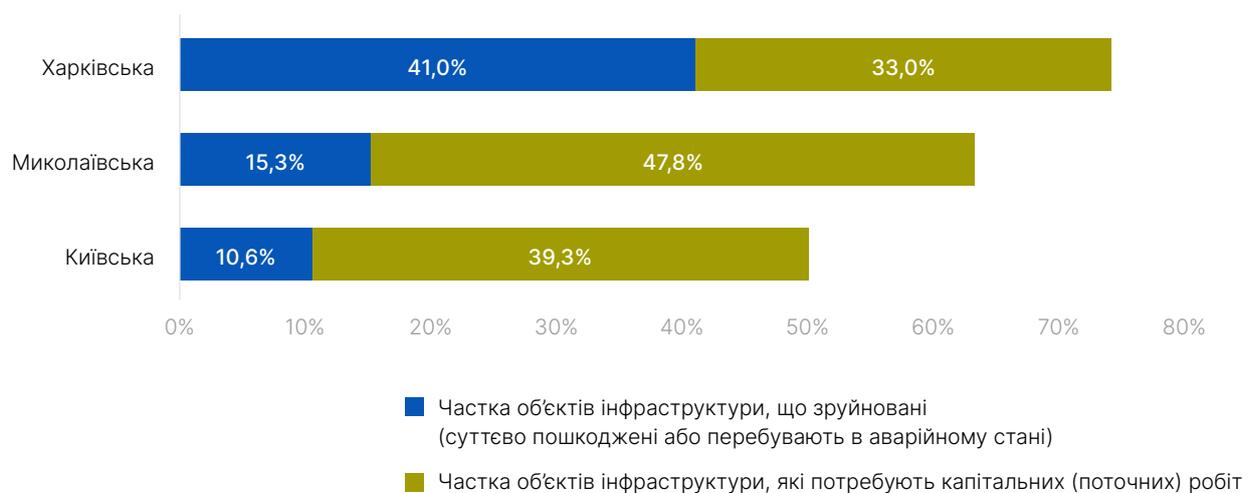


Рис. 3. Частка об'єктів інфраструктури в деокупованих громадах Київської, Миколаївської та Харківської областей, що потребують відновлення⁵²

У деокупованих громадах Миколаївської області на кінець 2024 року зруйновано (суттєво пошкоджено) майже 15,3% об'єктів інфраструктури та ще 47,8% потребують проведення

⁵¹ За даними досліджень KSE Institute: Звіт про прямі збитки інфраструктури від руйнувань внаслідок військової агресії Росії проти України станом на листопад 2024 року; Звіт про прямі збитки інфраструктури від руйнувань внаслідок військової агресії Росії проти України станом на початок 2024 року.

⁵² Сформовано Лабораторією законодавчих ініціатив за даними деокупованих громад. На графіку вказуються дані щодо кількості об'єктів інфраструктури та їхнього технічного стану в деокупованих громадах. Тоді як дані KSE Institute щодо збитків та втрат інфраструктури зазначені в грошовому вимірі загалом по областях, зокрема з тими громадами, які не були в окупації.

ремонту. Серед деокупованих громад Миколаївської області найбільше постраждала інфраструктура в Первомайській селищній та Широківській сільській громадах, де частка зруйнованих (пошкоджених) об'єктів складає орієнтовно 53–58%.

У деокупованих громадах Київської області на кінець 2024 року зруйновано (пошкоджено) майже 10,6% об'єктів інфраструктури та ще 39,3% потребують ремонту. Це пов'язано з меншим строком перебування території громад під окупацією, відносно стабільною безпековою ситуацією та більшими можливостями акумулювання ресурсів для відновлення громад. Ймовірно, справжні обсяги збитків є більшими, оскільки не про всі об'єкти є інформація щодо технічного стану, особливо якщо йдеться про прифронтові території.

Серед об'єктів інфраструктури найбільш постраждалими є житловий сектор, транспортна інфраструктура, системи електро-, водо-, тепло- та газопостачання, особливо на території прифронтових громад, де здійснюються заходи з евакуації населення. За інформацією представників місцевої влади, у деяких населених пунктах прифронтових громад Харківської області з початку окупації відсутнє газопостачання та доступ до питної води, адміністрування громад здебільшого здійснюється з міста Харкова, де облаштовані гуманітарні центри для евакуйованих та внутрішньо переміщених осіб.

У географічному розрізі темп відновлення інфраструктури деокупованих громад є різним. Громади Київської області здебільшого вже відновили або перебувають на кінцевому етапі відновлення інфраструктури, громади Миколаївської та Харківської областей, які більш віддалені від території бойових дій, перебувають у процесі відновлення, а в прифронтових громадах Харківської області відбудова фактично не здійснюється, адже є ризик повторного руйнування вже відновленого об'єкта інфраструктури.

Саме тому першим кроком підтримання прифронтових деокупованих громад є деблокування та відновлення логістичних шляхів та об'єктів критичної інфраструктури після обстрілів. Це необхідні заходи для забезпечення базових потреб громади в гуманітарній допомозі, надання публічних послуг населенню, яке проживає на території громади.

Питання відновлення інфраструктури потребує комплексного підходу, впровадження ефективного та обґрунтованого оперативного та стратегічного планування відбудови об'єктів. З 2022 року прийнято низку нормативно-правових актів,⁵³ які впроваджують багаторівневу систему планування регіонального розвитку (зокрема в частині відбудови інфраструктури).

Відновлення деокупованих громад потребує затвердження плану відновлення та розвитку,⁵⁴ адже саме цим регіональним документом визначаються завдання (заходи) з відновлення та розвитку громади, прогнозована потреба та можливі джерела фінансування, індикатори виконання завдань. План відновлення та розвитку має узгоджуватися з програмою комплексного відновлення території,⁵⁵ яка має визначати основні просторові, містобудівні та соціально-економічні пріоритети політики відновлення. Ці документи частково перетинаються за змістом, до їх розроблення залучається міжнародна допомога, консультативна підтримка експертів та громадськості, але реалізація завдань (заходів) з відбудови інфраструктури через брак ресурсів у громадах часто не відбувається. Натомість для залучення коштів від міжнародних партнерів

⁵³ Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII. Редакція від 01.01.2025; Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695.

⁵⁴ Про затвердження порядків з питань відновлення та розвитку регіонів і територіальних громад: постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2023 р. № 731.

⁵⁵ Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 07.02.2011 № 3038-VI. Редакція від 08.08.2025.

передусім необхідно розробити та затвердити стратегію розвитку територіальної громади та план заходів з її реалізації.

Процес планування відновлення та розвитку деокупованих громад має бути систематичним та гнучким. Затверджені плани та програми відновлення потребують змін за підсумками моніторингу їх виконання, якщо зруйновано (пошкоджено) понад 15% житлового фонду територіальної громади (та/або окремих населених пунктів) або чисельність населення змінилася, порівнюючи із чисельністю станом на 1 січня 2022 року, більше ніж на 25%.⁵⁶ Це свідчить про те, що в разі нових пошкоджень інфраструктури внаслідок обстрілів територій громад або ж фіксування демографічних змін через прийняття (вибуття) ВПО планові документи громад можуть втратити актуальність та потребуватимуть оперативного перегляду. Так, за підсумками проведеного регресійного аналізу зростання частки відновлення об'єктів інфраструктури на 1% призводить до повернення жителів у громади на 0,76%.

Планування відновлення деокупованих громад потребує систематичного проведення первинних обстежень стану об'єктів інфраструктури для ухвалення рішень про їх подальшу експлуатацію (відновлення через капітальний ремонт, реконструкцію, реставрацію) або демонтаж. Адаже первинні обстеження об'єктів інфраструктури часто проводилися фрагментарно,⁵⁷ деякі об'єкти досі є необстеженими або ж внаслідок повторних обстрілів (або впливу снігу, дощу) потребують повторного обстеження.

Для формування пріоритетів відновлення об'єктів інфраструктури (перелік, черговість, джерела фінансування) на рівні деокупованих територіальних громад необхідно також систематично проводити оцінку базових потреб населення, економічних чинників, потенціалу громад (навні ресурси, резерви), доступу до публічних послуг.

Прифронтові громади потребують розроблення (удосконалення) окремої державної політики (програм) з відновлення деокупованих громад та відбудови інфраструктури. Це пов'язано з тим, що в умовах ускладненої безпекової ситуації проводити комплексні будівельні роботи з відновлення інфраструктури у прифронтових громадах є небезпечним та здебільшого збитковим через ризик повторного руйнування відновлених об'єктів. Натомість доцільно систематично здійснювати підготовчі роботи, зокрема обстеження первинного та технічного стану інфраструктури, оцінювання збитків, перегляд містобудівної та проєктної документації, розроблення програм, планів та стратегій відновлення.

Викликом відновлення прифронтових деокупованих громад Харківської області також є евакуація населення. Низка населених пунктів таких громад є повністю знелюдненими, зокрема у Борівській (13), Великобруцькій (4), Шевченківській (3), Курилівській (3), Куп'янській (12), Липецькій (17) та Оскільській (5) громадах. За словами представників однієї з військових адміністрацій, рішення щодо подальшого розвитку цих населених пунктів потребує особливої уваги на національному рівні. Ймовірно, такі населені пункти можуть стати тимчасово «сірою (буферною) зоною» або бути включеними до складу інших населених пунктів з метою їх укрупнення.

Міграційні процеси населення підкреслили проблему браку соціального житла в Україні, яке наразі є обмеженим, зокрема через його приватизацію в довоєнний час. За аналітичними даними, питома вага соціального житла в житловому фонді України складає 1–1,5%.⁵⁸ Зростан-

⁵⁶ Про затвердження порядків з питань відновлення та розвитку регіонів і територіальних громад: [постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2023 р. № 731](#).

⁵⁷ [Аналіз потреб у місцевій статистиці: аналітичний звіт / USAID «ГОВЕРЛА», 2024. 127 с.](#)

⁵⁸ [План для реалізації Ukraine Facility 2024–2027: Програма підтримки економіки // UA.Ukraine Facility.](#)

ня чисельності ВПО в Україні (4,6 млн осіб станом на 23 квітня 2025 року)⁵⁹ та деокупованих громадах призводить до перевантаження наявної житлової інфраструктури. Це потребує будівництва доступного тимчасового житла та підвищення обсягів фінансування соціальних та житлових програм. Тому в більшості аналізованих деокупованих громад (у Київській області—у всіх громадах) впроваджуються програми забезпечення ВПО житлом, що передбачають як надання грошових компенсацій,⁶⁰ так і створення різних видів соціального житла⁶¹ (будівництво нових житлових комплексів та модульних будинків, ремонт та реконструкція гуртожитків, створення місць компактного проживання).

Система управління соціальним житлом є застарілою та неефективною, зокрема немає дієвого механізму формування та управління житловим фондом на державному та місцевому рівнях, мінімальних та загальних вимог до споживчої якості житла, не врегульовано питання доступної (пільгової) оренди соціального житла тощо. За експертними оцінками, 90% житла приватної власності передається в оренду і цей ринок у «тіні», проте соціальної доступної оренди в країні практично немає.⁶² Розв'язання проблеми дефіциту та доступності соціального житла потребує ухвалення єдиної стратегії житлової політики та забезпечення житлових прав внутрішньо переміщених осіб, а також низки змін до законодавчих та нормативно-правових актів.

Потенційним механізмом відновлення та розвитку інфраструктури деокупованих громад є поширення реалізації експериментального проєкту щодо відновлення населених пунктів,⁶³ які постраждали внаслідок збройної агресії російської федерації, на інші населені пункти деокупованих громад. Основною перевагою цього механізму є комплексне відновлення населених пунктів із плануванням, повною трансформацією, впровадженням інноваційних рішень.

У межах цього проєкту планується відновити інфраструктуру шести населених пунктів.⁶⁴ Зокрема, у 2025 році в селищі Бородянка Бородянської селищної громади Київської області планується відновити 77 об'єктів інфраструктури (житлова, житлово-комунальна, освітня, соціальна, медична, транспортна), очікувана частка забезпечення потреби в коштах на відновлення яких складає майже 49%.⁶⁵ У селі Циркуни Циркунівської сільської громади Харківської області планується відновити два об'єкти інфраструктури (освітня, соціальна), очікувана частка забезпечення потреби в коштах на відновлення яких у 2025 році складає 1,2%.⁶⁶

⁵⁹ Мигаль М. Тенденції перетину кордону ВПО у 2022–2025 роках // Інститут аналітики та адвокації. 29.04.2025.

⁶⁰ 15 млрд грн на житло: як ВПО отримати компенсацію за програмою «Відновлення» // Дія: державні послуги онлайн. 05.02.2025.

⁶¹ На Київщині запроваджуються нові форми підтримки ВПО (Брифінг ОДА) // Київська обласна військова адміністрація: офіційний вебсайт. 14.02.2025.

⁶² Про основні засади житлової політики: проєкт Закону № 12377 від 06.01.2025.

⁶³ Про реалізацію експериментального проєкту щодо відновлення населених пунктів, які постраждали внаслідок збройної агресії Російської Федерації: постанова Кабінету Міністрів України від 25 квітня 2023 р. № 382.

⁶⁴ Там само. У межах експериментального проєкту передбачається відновити інфраструктуру двох населених пунктів у Київській області та по одному населеному пункту в Херсонській, Сумській, Харківській та Чернігівській областях.

⁶⁵ Згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 7 березня 2025 р. № 251, очікувана вартість відновлення— 5,4 млрд грн, а обсяг фінансування на 2025 рік— 2,6 млрд грн.

⁶⁶ Згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 7 березня 2025 р. № 251, очікувана вартість відновлення— 369,9 млн грн, а обсяг фінансування на 2025 рік— 4,3 млн грн.

Проте реалізація проєкту здійснюється зі значними затримками через недосконале нормативно-правове регулювання та зволікання з фінансуванням. У чинному порядку реалізації проєкту⁶⁷ немає чітких критеріїв та вимог до визначення населених пунктів, які підлягатимуть комплексному відновленню, а також механізму обов'язкової пріоритезації об'єктів інфраструктури у відібраних населених пунктах для відновлення. Крім того, через прогалини у законодавчих актах та брак повноважень у військових адміністраціях для затвердження містобудівної документації фактично не здійснюється відновлення об'єктів інфраструктури в селі Мощун Гостомельської селищної громади,⁶⁸ збитки якої складають майже 1,1 млрд грн, або \$37,3 млн.⁶⁹ Хоча відновлення села Мощун є офіційно визначеним учасником проєкту.

Крім того, зважаючи на міжнародний досвід,⁷⁰ реалізація проєкту потребує залучення коштів з позабюджетних джерел, зокрема міжнародної допомоги та інвестицій, адже наразі проєкт здійснюється лише коштом фонду ліквідації наслідків збройної агресії. Хоча на законодавчому рівні передбачена можливість реалізації проєкту коштом позабюджетних джерел.

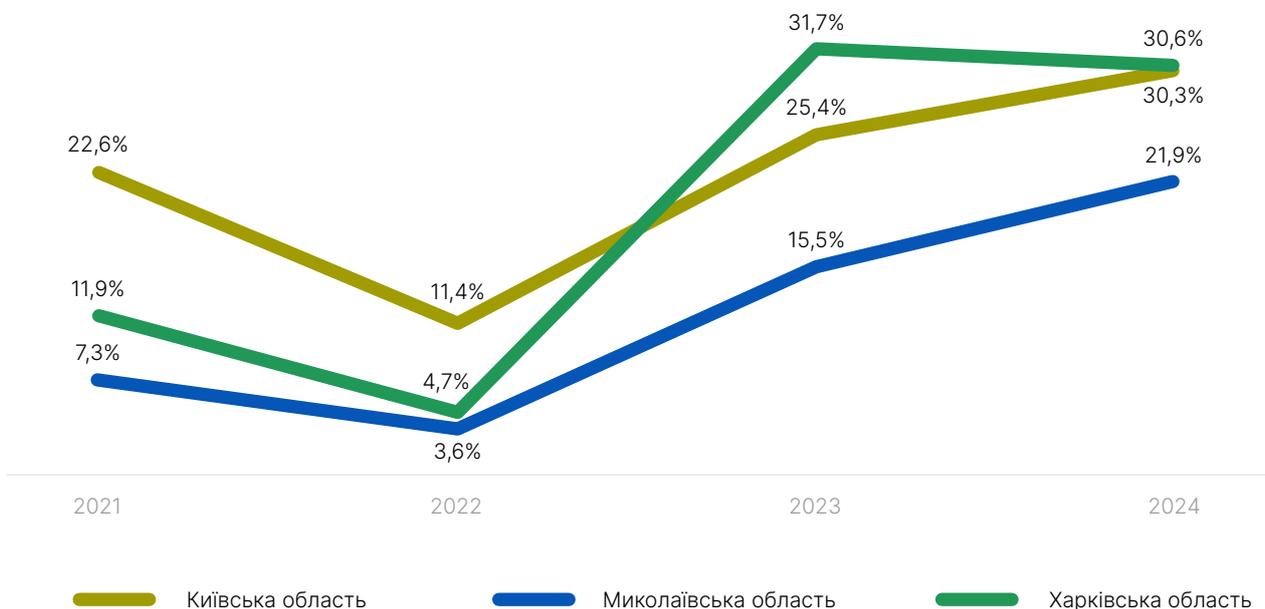


Рис. 4. Питома вага капітальних видатків деокупованих громад у загальному обсязі видатків у 2021–2024 роках⁷¹

⁶⁷ Згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 7 березня 2025 р. № 251.

⁶⁸ До уваги мешканців Гостомельської громади! // Гостомельська селищна територіальна громада Київської області. 04.04.2025.

⁶⁹ Збитки інфраструктури лише одного села на Київщині від війни становлять майже 1,1 млрд гривень // Kyiv School of Economics. 06.05.2022.

⁷⁰ Приклади міжнародного досвіду відновлення міст Іраку після деокупації Ісламської держави (ІДІЛ):
1. Відбудова міста Мосул, яке було зруйновано на 80%, в рамках програми ЮНЕСКО «Відродити дух Мосула».
2. Відбудова міста Рамаді в рамках проєкту ООН-Хабітат «Сприяння відновленню міст у нещодавно звільнених районах Іраку», що був профінансований урядом Японії.

⁷¹ Сформовано Лабораторію законодавчих ініціатив за даними відкритого вебпорталу Мінфіну Open Budget.

Відновлення інфраструктури деокупованих громад потребує значних капіталовкладень, а місцеві бюджети часто не мають достатніх фінансових ресурсів. **Частка капітальних видатків у структурі загального обсягу видатків місцевих бюджетів деокупованих громад у 2024 році, як порівняти з 2021 роком, зростає в усіх областях, а найбільше — у Харківській області, до 30,6% (11,9% у 2021 році). Відновлення житла в деокупованих громадах залишається пріоритетом.** Так, у 2024 році загальний обсяг видатків на виплату допомоги (грошової компенсації) жителям громад на забезпечення житлом у сумі по всіх громадах областей зріс більш ніж у п'ять разів, як порівняти з 2021 роком.

Ефективним інструментом відновлення інфраструктури деокупованих громад може бути застосування системи публічного інвестування, яке наразі перебуває на етапі впровадження на рівні територіальних громад. Публічне інвестування інтегрується в систему середньострокового бюджетного планування та відображається в місцевому бюджеті, стратегіях територіальних громад та в планах відновлення і розвитку.

Станом на травень 2025 року частка публічних інвестиційних проєктів, які реалізуються деокупованими громадами через платформу DREAM,⁷² у Київській області в середньому складає 56%, у Харківській області — 55,6%, у Миколаївській області — 55,1%, а пріоритетними напрямами реалізації проєктів здебільшого є освіта, промисловість, торгівля та послуги. Наявна статистика реалізації проєктів свідчить, що механізм є досить успішним на практиці. Так, у Київській області публічні інвестиційні проєкти реалізують усі деокуповані громади. У Миколаївській області публічні інвестиційні проєкти не реалізують чотири громади (із 10 аналізованих), проте об'єкти інфраструктури на території цих громад на 89–100% перебувають у задовільному стані. У Харківській області публічні інвестиційні проєкти не реалізують дев'ять громад (із 28 аналізованих), проте за географічним розташуванням вони є прифронтовими та безпосередньо наближеними до зони бойових дій.

Натомість усі аналізовані деокуповані громади не реалізують механізм державно-приватного партнерства у відновленні та відбудові інфраструктури. Механізм ДПП надає можливість залучити в громаду приватний капітал для реалізації масштабних інфраструктурних проєктів, впровадити інновації та сучасні технології в місцевій економіці.

Проблемою впровадження механізму ДПП є низький рівень довіри бізнесу до органів публічного управління, зокрема через брак навичок проєктного менеджменту, практичного досвіду та знань реалізації механізму державно-приватного партнерства в представників ОМС. Це потребує впровадження відповідних програм навчання (підвищення кваліфікації, тренінгів) на місцевому рівні.

Пропозиції щодо прифронтових деокупованих громад:

- 1 Забезпечення здійснення оперативних аварійно-відновлювальних робіт після обстрілів, відновлення логістичних шляхів та об'єктів критичної інфраструктури для забезпечення базових потреб громади в гуманітарній допомозі, надання публічних послуг населенню.
- 2 Розроблення (удосконалення) окремої державної політики (програм) з відновлення деокупованих громад та відбудови інфраструктури.

⁷² Clarity Hromada: Аналітичні показники всіх територіальних громад в Україні // Clarity Project: вебпортал.

Пропозиції щодо всіх деокупованих громад:

- 1 Систематичне проведення первинних обстежень стану об'єктів інфраструктури для ухвалення рішень про їх відновлення (капітальний ремонт, реконструкцію, реставрацію) та подальшу експлуатацію або демонтаж. Оцінка базових потреб населення громади та формування пріоритетів відновлення об'єктів інфраструктури (перелік, черговість, джерела фінансування) на рівні деокупованих громад.
- 2 Формування пріоритетів відновлення об'єктів інфраструктури в регіональному розрізі на національному рівні залежно від безпекового стану та географічного розташування.
- 3 Розроблення та затвердження планів та комплексних програм відновлення та розвитку територіальних громад, а також їх коригування на підставі даних моніторингу реалізації заходів (завдань) для забезпечення комплексного відновлення та відбудови об'єктів інфраструктури громад.
- 4 Систематичне проведення оцінювання потреб у створенні соціального житла в розрізі адміністративно-територіальних одиниць.
- 5 Удосконалення системи управління соціальним житлом в Україні для забезпечення доступу соціально незахищених осіб та ВПО до соціального житла, а саме: впровадження доступної соціальної оренди, створення фонду державного житла та житлових фондів територіальних громад, забезпечення розподілу соціального житла через єдину інформаційно-аналітичну житлову систему, створення належної системи реєстрації житлових потреб населення для забезпечення ухвалення швидких рішень на місцевому рівні, забезпечення здійснення прозорого моніторингу забезпечення соціальним житлом населення.
- 6 Визначення чітких критеріїв та вимог до визначення населених пунктів, які підлягатимуть комплексному відновленню в межах реалізації експериментального проєкту щодо відновлення населених пунктів, які постраждали внаслідок збройної агресії російської федерації. Визначення чіткого механізму обов'язкової пріоритезації об'єктів інфраструктури у відібраних населених пунктах для відновлення.
- 7 Внесення змін до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» (або Закону України «Про правовий режим воєнного стану») щодо надання військовим адміністраціям повноважень щодо затвердження генеральних планів та іншої містобудівної документації населених пунктів у межах територій громад, де сільські, селищні, міські ради, їхні виконавчі органи або голови не здійснюють своїх повноважень.
- 8 Розроблення та ухвалення стратегії житлової політики та забезпечення житлових прав внутрішньо переміщених осіб.
- 9 Впровадження державних або місцевих програм навчання (перекваліфікації) з проєктного менеджменту, навчання механізму державно-приватного партнерства, формування навичок адміністрування проєктів.

Стан фінансового забезпечення

Доходи місцевих бюджетів

Внаслідок повномасштабного вторгнення деокуповані громади стикнулися з необхідністю відновлення та збереження фінансової та податкової спроможності, забезпечення доходів до місцевих бюджетів, формування достатнього кадрового та інфраструктурного потенціалу для розв'язання питань місцевого значення. За підсумками аналізу спостерігається залежність обсягу втрат та збитків деокупованих громад від терміну їх окупації, особливо в прифронтових громадах та на територіях, що наближені до зони активних бойових дій.

У 2023–2024 роках загальний обсяг доходів деокупованих громад зростає у всіх областях, проте структура доходів громад є різною. Так, у деокупованих громадах Київської та Миколаївської областей доходи зростають здебільшого через збільшення податкових та неподаткових надходжень, а у деокупованих громадах Харківської області — коштом субвенцій та дотацій з державного та місцевих бюджетів.

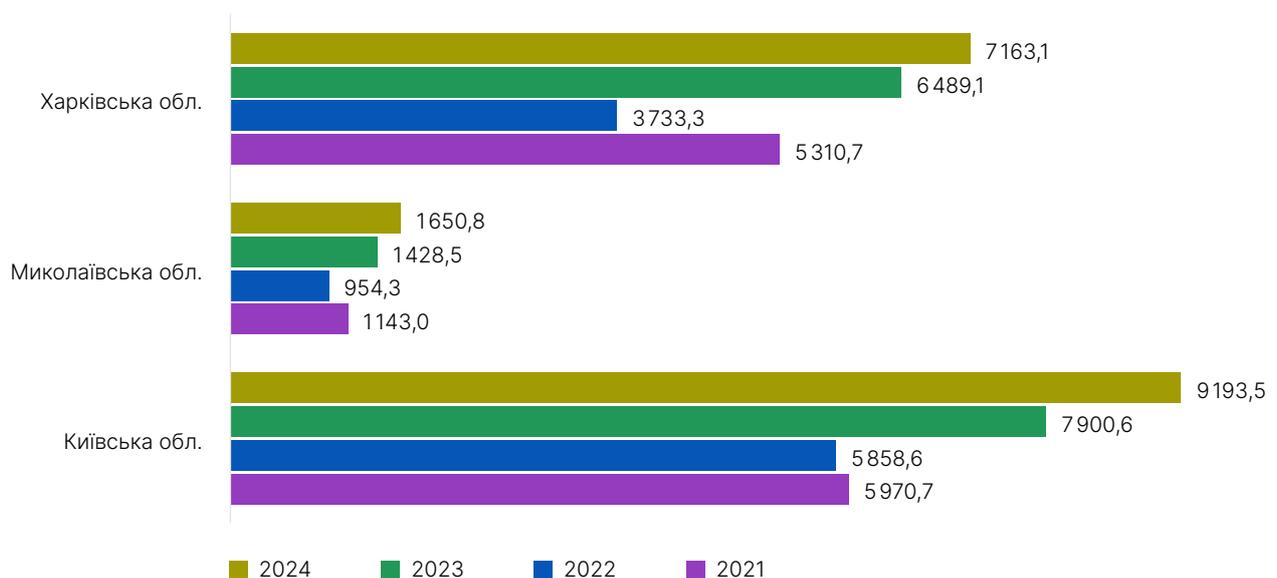


Рис. 5. Загальний обсяг доходів місцевих бюджетів деокупованих громад (зокрема, офіційні трансферти) у 2021–2024 роках⁷³

Співвідношення власних ресурсів та обсягів трансфертів з державного бюджету свідчить про те, що деокуповані громади Київської області мають високий рівень податкоспроможності та є самодостатніми для виконання власних та делегованих повноважень (функцій) на місцевому рівні. Частка дотацій та субвенцій у структурі доходів місцевих бюджетів деокупованих громад

⁷³ Сформовано Лабораторією законодавчих ініціатив за даними відкритого вебпорталу Мінфіну Open Budget.

Київської області у 2024 році скоротилася до позначки 27%, хоча у 2021–2023 роках була на рівні 31–34%.

Частка дотацій та субвенцій у структурі доходів місцевих бюджетів деокупованих громад Миколаївської області у 2024 році скоротилася до позначки 39,5%, хоча у 2021–2023 роках була на рівні 47,1–49%. Це свідчить про те, що **громади Миколаївської області мають достатній рівень податкоспроможності.**⁷⁴

Громади Харківської області здебільшого мають низький рівень податкоспроможності та високу залежність від трансфертів з державного бюджету. Частка дотацій та субвенцій у структурі доходів місцевих бюджетів деокупованих громад області у 2024 році в середньому зросла до 53,5%, хоча у 2021 році була на рівні 37,6%, у 2022 році—42,6%, у 2023 році—51,7%. А в Петропавлівській сільській та Дворічанській селищній громадах субвенції та дотації складають майже 90% доходів. І це при тому, що реверсну дотацію у 2023–2024 роках було збережено в бюджетах деокупованих прифронтових громад, а обсяг наданої базової дотації суттєво зріс, як порівняти з 2022 роком (у 2023 році більш ніж у п'ятеро, у 2024 році—на 90,1%).

Під час розрахунку базових та реверсних дотацій формула горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів враховує кількість населення в громадах станом на 1 січня 2022 року та кількість зареєстрованих ВПО, а також надходження від ПДФО з розрахунку на одного жителя. **Зважаючи на високий рівень демографічних змін, зокрема часте переміщення ВПО між громадами, розрахунок базової та реверсної дотацій є недосконалим та потребує перегляду.**

У 2024 році в деокупованих громадах Київської області більшу частку доходів (53–54%) складають податкові надходження, які демонструють позитивну тенденцію до зростання, водночас у деокупованих громадах Миколаївської та Харківської областей податкові надходження в середньому становлять менше ніж 50% доходів.⁷⁵

На зростання податкових надходжень впливають такі фактори, як-от зростання ставок акцизного податку,⁷⁶ припинення дії у 2023 році «особливої» системи оподаткування єдиним податком за ставкою 2% для певних суб'єктів господарювання,⁷⁷ зростання кількості зареєстрованих, облікованих ВПО у громадах, релокація та поновлення діяльності суб'єктів господарювання. Водночас чинниками скорочення податкових надходжень, особливо в прифронтових громадах, є встановлені пільги зі сплати місцевих податків (зокрема, земельного податку),⁷⁸ перерозподіл ПДФО між бюджетами,⁷⁹ релокація або закриття суб'єктів господарювання, скорочення працездатного населення внаслідок евакуації та міграції.

⁷⁴ Крім Горохівської сільської громади, у структурі доходів місцевого бюджету якої субвенції та дотації складають 62,3%.

⁷⁵ У середньому податкові надходження в структурі доходів місцевих бюджетів у громадах Миколаївської області складають орієнтовно 41–42%, у громадах Харківської області—32–39%.

⁷⁶ Про внесення змін до розділу XX «Перехідні положення» Податкового кодексу України щодо ставок акцизного податку на період дії правового режиму воєнного, надзвичайного стану: Закон України від 21.09.2022 № 2618-IX.

⁷⁷ Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо особливостей оподаткування у період дії воєнного стану: Закон України від 30.06.2023 № 3290-IX.

⁷⁸ Пільги з податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки // Головне управління Державної податкової служби у Житомирській області. 16.07.2024.

⁷⁹ Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо забезпечення підтримки обороноздатності держави та розвитку оборонно-промислового комплексу України: Закон України від 08.11.2023 № 3428-IX; Про Державний бюджет України на 2024 рік: Закон України від 09.11.2023 № 3460-IX. Редакція від 21.09.2024.

Надходження від сплати ПДФО залишаються основною статтею податкових надходжень деокупованих громад, попри те, що у 2023–2024 роках спостерігається скорочення його частки в структурі податкових надходжень. Ймовірними причинами скорочення ПДФО є зменшення працездатного населення, вилучення «військового»⁸⁰ ПДФО з місцевих бюджетів до державного бюджету, високий рівень міграції, мобілізація військовозобов'язаних, а також випадки неофіційного працевлаштування.⁸¹ У деокупованих громадах Київської та Миколаївської областей обсяг ПДФО у 2024 році проти 2021 року має тенденцію до зростання (на 28,6% та 17,5% відповідно), а в деокупованих громадах Харківської області—навіпаки, скорочується на 37,5%. І це при тому, що зростання середньої заробітної плати на 22,2% у 2024 році⁸² проти 2023 року⁸³ дещо компенсувало падіння надходжень ПДФО.

Зміна структури доходів місцевих бюджетів змушує ОМС переглядати свої бюджети, змінювати пріоритетність напрямів фінансування та шукати нові джерела залучення коштів. За результатами аналізу спостерігається суттєвий дисбаланс податкових надходжень у деокупованих громадах. Найбільше податкові надходження зростають у деокупованих громадах Київської області—до 64,1%, а в громадах Харківської області—навіпаки, скорочуються до 89,4%.

Таблиця 1

ТОП 5 громад з найбільшими та найменшими змінами податкових надходжень у 2024 році проти 2021 року⁸⁴

Назва громади	Зміна податкових надходжень 2024/2021, %
Великодимерська селищна громада Київської обл.	64,1%
Білогородська сільська громада Київської обл.	61,4%
Ірпінська міська громада Київської обл.	54,3%
Димерська селищна громада Київської обл.	52,3%
Баришівська селищна громада Київської обл.	51,0%
Вовчанська міська громада Харківської обл.	-63,4%
Куп'янська міська громада Харківської обл.	-64,6%
Липецька сільська громада Харківської обл.	-65,6%
Петропавлівська сільська громада Харківської обл.	-80,3%
Дворічанська селищна громада Харківської обл.	-89,4%

⁸⁰ «Військове» ПДФО—частина податку на доходи фізичних осіб від оподаткування доходів у вигляді грошового забезпечення, грошових винагород та інших виплат, одержаних військовослужбовцями, поліцейськими та особами рядового і начальницького складу.

⁸¹ Оцінка впливу війни на людей: аналітичне дослідження/IMPACT Initiatives, Центр сталого миру та демократичного розвитку. Україна, 2023. 136 с.

⁸² Показник середньої заробітної плати за 2024 рік//Пенсійний фонд України: інформаційна сторінка вебпорталу. 22.08.2024.

⁸³ Показник середньої заробітної плати за 2023 рік//Пенсійний фонд України: інформаційна сторінка вебпорталу. 27.11.2023.

⁸⁴ Сформовано Лабораторією законодавчих ініціатив за даними відкритого вебпорталу Мінфіну Open Budget.

Саме тому питання удосконалення формули горизонтального вирівнювання та забезпечення належного бюджетного планування з урахуванням стратегічних напрямів розвитку деокупованих громад є надважливими в умовах соціально-економічної нестабільності. Ухвалення законодавчих рішень щодо зміни податкової або бюджетної політики, зокрема щодо перерозподілу доходів між бюджетами усіх рівнів, має здійснюватися з урахуванням потреб деокупованих територіальних громад, особливо прифронтових.

Також у 2024 році, як порівняти з 2023 роком, у структурі доходів деокупованих громад у всіх областях зростають податкові надходження від сплати акцизу, єдиного податку та податку на прибуток. Найбільше зростають такі податкові надходження в деокупованих громадах Миколаївської області, зокрема від акцизного податку (більш ніж удвічі), єдиного податку (на 75,4%) та податку на прибуток (у 16 разів).⁸⁵ Ймовірно, це пов'язано із впровадженням та розширенням умов програм з підтримки бізнесу, припинення дії «особливої» системи оподаткування на період воєнного стану, а також високим рівнем концентрації на території громад експортноорієнтованого аграрного сектору, який частково вже відновив діяльність.

Протягом 2022–2024 років зростають власні доходи бюджетних установ у всіх аналізованих областях. Це здебільшого пов'язано зі збільшенням отриманої благодійної, гуманітарної, міжнародної допомоги, грантів та інших доходів бюджетних установ. У 2024 році проти 2021 року такі надходження зростають у 11 разів у деокупованих громадах Київської області (з 102,7 млн грн до 1 170,3 млн грн), у 22 рази — у Миколаївській області (з 12,4 млн грн до 284,8 млн грн) та у 19 разів — у Харківській області (з 51,2 млн грн до 964,7 млн грн). Натомість власні доходи бюджетних установ з надання платних послуг у 2024 році проти 2021 року суттєво скоротилися в деокупованих громадах Миколаївської (на 54%) та Харківської областей (на 91,7%). У 2023–2024 роках діяльність бюджетних установ з надання платних послуг взагалі не здійснювалася в двох деокупованих громадах Миколаївської області⁸⁶ та п'яти деокупованих громадах Харківської області.⁸⁷

За словами представників деяких військових адміністрацій, одразу після деокупації громад гуманітарна та благодійна допомога були найнеобхіднішою підтримкою населення. Проте на законодавчому рівні питання рівномірного розподілу гуманітарної допомоги залежно від потреб населення досі залишається невирішеним. Подекуди складається ситуація, коли гуманітарна допомога не постачається на ті території громад, які перебувають під регулярним обстрілом, через складну безпекову ситуацію та зруйновані логістичні шляхи. Водночас забезпечується гуманітарною допомогою населення більш безпечних територій, що спричиняє не лише соціальну пасивність у громадах, а також гальмує економічний розвиток.

Видатки місцевих бюджетів

У 2023–2024 роках видатки деокупованих громад областей суттєво зросли після критичного скорочення у 2022 році. У деокупованих громадах Київської та Миколаївської областей видатки здебільшого зростають внаслідок повернення частини жителів у громади, збільшення кількості зареєстрованих ВПО, зростання надання публічних послуг населенню, зокрема внаслідок соціального, медичного, житлового забезпечення ВПО, відновлення інфраструктури та залучення

⁸⁵ У Київській області акцизний податок зріс на 58,8%, єдиний податок — на 56,3%, податок на прибуток — на 23,5%. У Харківській області акцизний податок зріс на 82,5%, єдиний податок — на 45,6%, податок на прибуток — майже у п'ять разів.

⁸⁶ Горохівська та Широківська сільські громади.

⁸⁷ Вільхівська, Кіндрашівська, Курилівська, Липецька, Петропавлівська сільські громади.

фінансових ресурсів з позабюджетних джерел тощо. У деокупованих громадах Харківської області видатки здебільшого зростають у зв'язку з необхідністю забезпечення громадської безпеки та порядку, вжиття заходів з відновлення (забезпечення) роботи об'єктів критичної інфраструктури, деблокування логістичних шляхів.

За функціональним розподілом найбільша частка видатків деокупованих громад Київської та Миколаївської областей спрямовується на сектор освіти.⁸⁸ Зокрема, у 2025 році в Київській області видатки на освіту складають понад 40% від загального обсягу видатків, а в деокупованих громадах Миколаївської області— 48,8%. Забезпечення здійснення загальнодержавних функцій та повноважень на місцевому рівні є другим секторальним напрямом фінансування деокупованих громад Київської та Миколаївської областей. У 2024 році в деокупованих громадах Київської області на фінансування цього напрямку спрямовано 14,2% видатків, у громадах Миколаївської області— 27,4%.

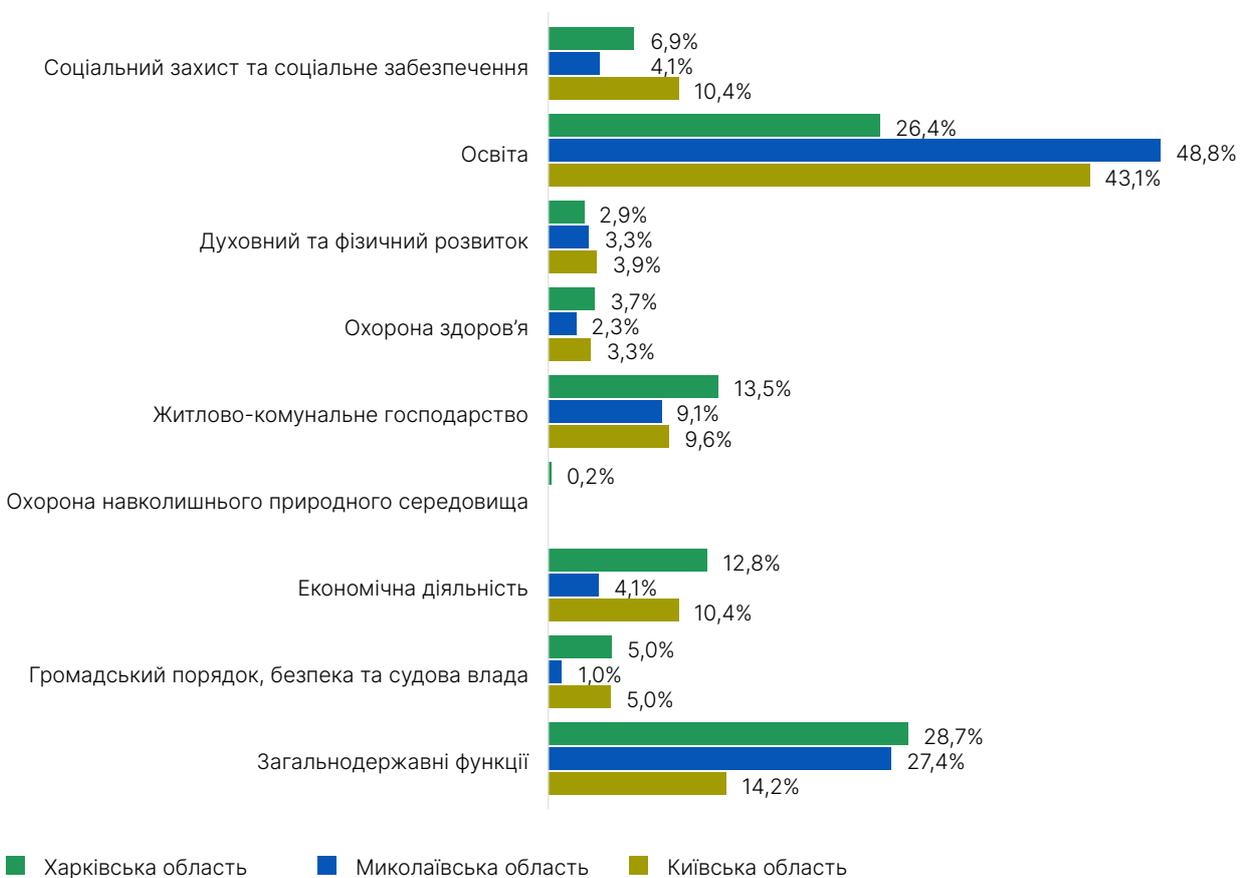


Рис. 6. Питома вага видатків у загальному обсязі видатків за функціональним розподілом деокупованих громад у 2024 році⁸⁹

Видатки за функціональним розподілом у деокупованих громадах Харківської області зазнали суттєвих структурних змін. Так, забезпечення функціонування системи освіти протягом

⁸⁸ У громадах Київської області видатки на освіту складали в 2021 році 45,8%, у 2022 році—48,2%, у 2023 році—38,6%, у 2024 році—43,1%. У громадах Миколаївської області видатки на освіту складали в 2021 році 67,2%, у 2022 році—70%, у 2023 році—52,9%, у 2024 році—48,8%.

⁸⁹ Сформовано Лабораторією законодавчих ініціатив за даними відкритого вебпорталу Мінфіну Open Budget.

2021–2022 років було основним напрямом⁹⁰ фінансування. У 2023–2024 роках внаслідок евакуації населення, ускладненої безпекової ситуації, масштабних руйнувань (пошкоджень) закладів освіти та перенесення навчального процесу в дистанційний формат **видатки на фінансування освіти скоротилися до 26,4%, хоча у 2021 році були на рівні 55,8%**. У 2023–2024 роках у пріоритетному порядку кошти спрямовувалися на здійснення загальнодержавних функцій та повноважень на місцевому рівні. Видатки на цей напрям зросли з 15,1% у 2021 році до 28,7% у 2024 році. До того ж у 2024 році, як порівняти з 2021 роком, зросли видатки на житлово-комунальне господарство (до 13,5%), а також на громадський порядок, безпеку та судову владу (до 5%).

Одним з основних чинників перерозподілу коштів за функціональним розподілом у деокупованих громадах областей є зміна вікової та соціальної структури населення. Внаслідок демографічних змін в одних⁹¹ деокупованих громадах система публічних послуг суттєво перевантажена, водночас в інших громадах, зокрема й у прифронтових, навпаки, спостерігається скорочення надання певних публічних послуг.

За економічною класифікацією структура витрат громад у 2021–2024 роках є практично незмінною. Основною статтею витрат залишаються видатки на оплату праці з нарахуваннями, зокрема в деокупованих громадах Київської області видатки на оплату праці у 2024 році складають 39,5% від загального обсягу витратків, у громадах Миколаївської області— 54,7%, у громадах Харківської області— 38,4%. Внаслідок здійснення заходів з відновлення та підтримання розвитку деокупованих громад (відбудова та ремонт об'єктів інфраструктури, забезпечення доступу до системи публічних послуг) до них повернулися люди, відновили роботу суб'єкти господарювання, транспорт, отже, зросли видатки на підтримку та розвиток відповідних сфер (комунальні послуги та енергоносії), надання поточних трансфертів (субсидій, дотацій) юридичним особам, іншим бюджетам, грантів юридичним та фізичним особам, а також капітальні видатки.

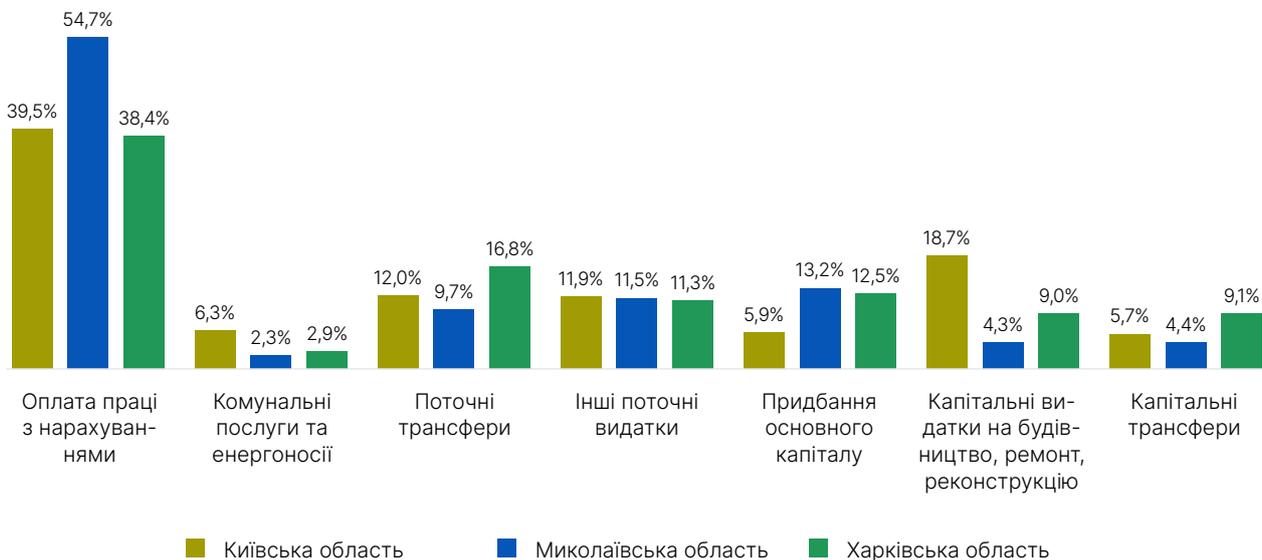


Рис. 7. Питома вага витратків у загальному обсязі витратків за економічною класифікацією деокупованих громад у 2024 році⁹²

⁹⁰ У деокупованих громадах Харківської області видатки на освіту склали в 2021 році 55,8%, у 2022 році— 57,9%, у 2023 році— 29,5%, у 2024 році— 26,4%.

⁹¹ Майже всі аналізовані деокуповані громади Київської та Миколаївської областей. Скорочення окремих послуг спостерігається в громадах Миколаївської області: Снігурівська міська, Баштанська міська.

⁹² Сформовано Лабораторію законодавчих ініціатив за даними відкритого вебпорталу Мінфіну Open Budget.

Також спостерігається тенденція зростання видатків на утримання апарату управління. У 2024 році проти 2023 року видатки на утримання апарату управління зростають у деокупованих громадах Київської області на 17,2%, Миколаївської області на 27,7% та Харківської області—на 45,9%. Вартість роботи одного працівника апарату управління для кожного жителя деокупованих громад як платника податків є дуже різною серед деокупованих громад, оскільки коливається від 940,1 грн до 13 342,2 грн. Це свідчить про наявність суттєвого диспаритету між громадами та ставить під сумнів ефективність використання коштів на утримання апарату управління в деяких деокупованих громадах.

У середньому видатки на оплату праці в деокупованих громадах у 2021–2024 роках складають понад 50% видатків загального фонду бюджету деокупованих громад.⁹³ Це може погіршувати гнучкість структури видатків місцевих бюджетів у разі необхідності здійснення перерозподілу коштів на інші статті витрат.

Середній рівень заробітної плати з нарахуваннями в деокупованих громадах областей коливається в діапазоні від 9 326 грн до 43 884 грн. Водночас у деяких громадах з високим рівнем оплати праці не забезпечується потреба населення в необхідних публічних послугах, зокрема для соціально незахищених верств населення. Зрештою такі деокуповані громади мають обмежені можливості спрямувати кошти на інші пріоритетні напрями, зокрема на відновлення та розвиток громади, забезпечення інституційної спроможності установ і закладів бюджетної сфери, реалізацію місцевих програм, що є нагальним для відновлення громад в умовах війни.

Забезпечення відновлення та розвитку деокупованих громад потребує впровадження на рівні громад механізмів проєктного менеджменту, зокрема для розроблення, реалізації та управління проєктами, включно із залученням міжнародної підтримки та приватних інвестицій. Зважаючи на дефіцит бюджетних коштів, для створення в ОМС структурних підрозділів з управління проєктами, залучення фахівців з проєктного менеджменту та забезпечення належного рівня оплати їхньої праці доцільно передбачити в рамкових законодавчих актах положення щодо виплати додаткових надбавок таким працівникам за роботу з управління проєктами коштом бюджетної підтримки, допомоги та грантів ЄС, урядів та/або муніципалітетів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ.

Фінансова спроможність територіальних громад

За результатами оцінювання фінансової спроможності деокупованих громад, у 2024 році 10 громад (або 18,9% від загальної кількості) мають критичний рівень фінансової спроможності, 17 громад (32,1%)—низький. З 53 аналізованих громад 27 громад належать до критичного та низького рівнів, що складає 50,9% (27/53). Серед громад, що належать до найнижчих рівнів фінансової спроможності, 15 громад (55,6%) розташовані у Харківській області, сім громад (25,9%)—у Миколаївській області, та п'ять громад (18,5%)—у Київській області.

До високого рівня фінансової спроможності належать 10 деокупованих громад (18,9%), до середнього—16 (30,2%). У Київській області—найбільша кількість деокупованих громад з високим та середнім рівнем спроможності (38,5% від усіх громад за цим рівнем).

Серед міських деокупованих громад 11 громад (92%) належать до високого та середнього рівнів. Тоді як серед сільських деокупованих громад п'ять (29,4%) належать до високого та середнього рівнів та ще 12 громад (70,6%)—до низького та критичного рівнів. Серед селищних

⁹³ У 2024 році видатки на оплату праці в деокупованих громадах Київської області склали 58,3% від загального обсягу видатків загального фонду, Миколаївської області—72,9%, Харківської області—59,4%.

деокупованих громад 10 (41,7%) належать до високого та середнього рівнів та ще 14 громад (58,3%) — до низького та критичного рівнів. Тобто у скрутнішому фінансовому становищі перебувають сільські деокуповані громади.

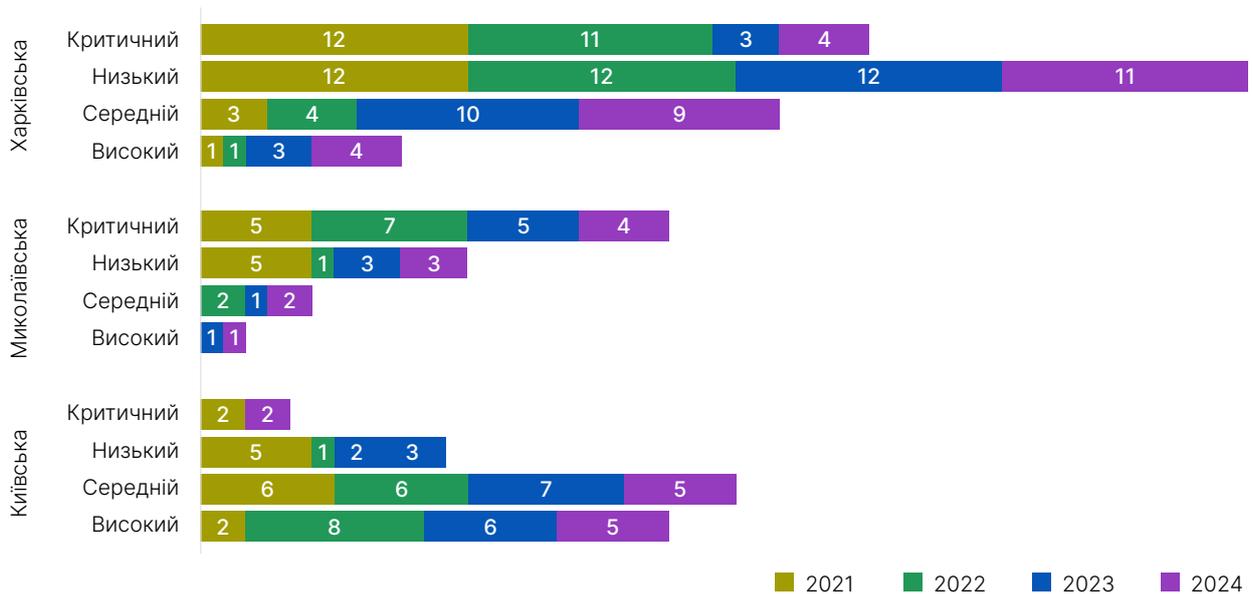


Рис. 8. Кількість деокупованих громад у Київській, Миколаївській та Харківській областях у розрізі рівнів фінансової спроможності у 2021–2024 роках⁹⁴

Така ситуація передусім свідчить про наявність диспаритету між громадами вирішувати власні та делеговані повноваження на місцевому рівні з огляду на безпекову ситуацію, ресурсний та резервний потенціал, стан інфраструктури, демографічну ситуацію. Низька фінансова спроможність низки деокупованих громад Харківської області свідчить про їхню неспроможність самостійно забезпечувати відновлення роботи об'єктів критичної інфраструктури та надавати базові послуги населенню. Завдяки коштам субвенцій та дотацій з державного бюджету такі деокуповані громади мають фінансові ресурси для розв'язання питань місцевого значення.

Громади з високим та середнім рівнем фінансової спроможності мають більше можливостей самостійно акумулювати та використовувати фінансові ресурси для організації та функціонування системи публічних послуг, забезпечення соціально-економічного розвитку, розвитку місцевої економіки, відновлення інфраструктури, вжиття заходів зі створення та зростання доданої вартості на території громади.

Натомість для комплексного оцінювання потенціалу деокупованих громад доцільно використовувати, крім фінансових та певних демографічних показників, також інвестиційні та економічні показники, які здебільшого відсутні як у більшості деокупованих громад, так і у відкритих джерелах. Це свідчить про необхідність удосконалення механізму збору та верифікації статистичних даних у територіальних громадах, зокрема щодо економічно активного населення, рівня безробіття та зайнятості, інвестиційної привабливості, функціонування ринку праці тощо. Інформація щодо проблем проведення дослідження, пов'язаних із відсутністю належних статистичних даних, вказана в Додатку 2.

⁹⁴ Сформовано на підставі розрахунків Лабораторії законодавчих ініціатив.

Пропозиції щодо всіх деокупованих громад:

- ① Перегляд формули горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів з огляду на зміну кількості населення після 1 січня 2022 року, значну міграцію населення, зокрема за кордон, та часте переміщення ВПО між громадами.
- ② Внесення змін до Законів України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування» щодо встановлення додаткових стимулювальних надбавок до заробітних плат державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування за додаткове навантаження з виконання обов'язків за програмами та проектами міжнародної технічної допомоги та транскордонного співробітництва коштом бюджетної підтримки, допомоги й грантів ЄС, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ.
- ③ Перегляд частки зарахування «військового» ПДФО з місцевих бюджетів до державного бюджету в Бюджетному кодексі України, державному бюджеті та Бюджетній декларації на відповідні роки.
- ④ Впровадження місцевої статистики на законодавчому рівні через визначення єдиної методики збору даних, стандартизації базових наборів даних, встановлення періодичності збору даних, інтеграції та верифікації даних з іншими інформаційними системами, а також розроблення методичних рекомендацій для збору визначених наборів статистичних даних у деокупованих громадах.

Відновлення економічного розвитку

Повномасштабне вторгнення та тимчасова окупація територій аналізованих громад Київської, Миколаївської та Харківської областей призвели до значних пошкоджень (руйнувань) об'єктів інфраструктури та виробничих потужностей суб'єктів господарювання. На тлі падіння темпів ділової активності суб'єктів господарювання низка деокупованих громад, особливо прифронтових, втратили ресурсний потенціал для залучення інвестицій та відновлення місцевої економіки.

Найбільше постраждали суб'єкти господарювання в прифронтових громадах, зокрема на території Харківської та Миколаївської областей. За даними аналізованих деокупованих громад (крім Харківської області)⁹⁵ у 2024 році, якщо порівняти із 2021 роком, у Миколаївській області скоротилася кількість юридичних осіб на 17,2% та ФОП на 5,4%, а в Київській області, навпаки, зросла кількість юридичних осіб на 3,7% та ФОП—на 14,5%.



Рис. 9. Частка активних суб'єктів господарювання в деокупованих громадах Київської, Миколаївської та Харківської областей станом на травень 2025 року⁹⁶

Станом на травень 2025 року найбільша частка активних суб'єктів господарювання провадить господарську діяльність у деокупованих громадах Київської області, зокрема юридичних осіб—84,2% та ФОП—45,1%. У деокупованих громадах Миколаївської та Харківської областей частка активних суб'єктів господарювання є нижчою. Зокрема, у Миколаївській області частка активних

⁹⁵ Інформацію надали лише сім (із 10) деокупованих громад Миколаївської області, дев'ять (із 15) громад Київської області. Інформація деокупованих громад Харківської області не увійшла до аналізу через недостатню вибірку даних (інформацію надали лише 12 із 28 громад).

⁹⁶ Сформовано Лабораторію законодавчих ініціатив за даними [онлайн-платформи Clarity Project](#).

юридичних осіб складає 70,1%, ФОП—31,3%, а в Харківській області частка юридичних осіб—67,3%, а ФОП—28,5%.

Це пов'язано з тим, що після деокупації більшість суб'єктів господарювання, адаптуючись до соціально-економічних змін, відновили ділову активність, деякі суб'єкти господарювання релокувалися або перенесли певні виробничі потужності в інші регіони України, зокрема й у Київську область. Крім того, пожвавлення економіки в деокупованих громадах пов'язано із загальною тенденцією зростання національної економіки України у 2023–2024 роках після обвалу економіки у 2022 році внаслідок російського вторгнення.⁹⁷ **Основними перешкодами ведення бізнесу в деокупованих громадах Харківської та Миколаївської областей** залишається складна безпекова ситуація, пошкоджена (зруйнована) критична інфраструктура та логістичні шляхи, дефіцит електроенергії, брак трудового ресурсу, забруднення територій вибухонебезпечними предметами.

Відновлення економіки в деокупованих громадах, особливо прифронтових, потребує комплексних рішень з боку держави. Адже від економічного розвитку на місцевому рівні залежить якість життя та добробут населення, рівень зайнятості, доступність публічних послуг, рівень фінансової спроможності громад, стійкість до криз та відновлення внаслідок воєнних дій.

У прифронтових громадах умови ведення бізнесу складніші, ніж в інших регіонах України, через часті обстріли, високий рівень замінування, зруйновані дороги та об'єкти інфраструктури, втрату ринків збуту, що суттєво знижує конкурентоспроможність бізнесу. У таких умовах перевезення сировини та товарів, зокрема гуманітарної допомоги, створення логістичних хабів (складів) потребує значних витрат для транспортних компаній. Саме тому **для забезпечення підтримки та економічного розвитку на місцевому рівні необхідно переглянути програми підтримки логістичного бізнесу, зокрема щодо встановлення спеціальних економічних стимулів, компенсацій витрат або податкових пільг для транспортних компаній, які здійснюють свою діяльність на території прифронтових громад.**

Однією з проблем деокупованих громад, особливо в Миколаївській та Харківській областях, залишається брак трудового ресурсу. У 2024 році, якщо порівняти з 2021 роком, кількість працівників у компаніях на території деокупованих громад Київської області зросла на 12,6%, тоді як Миколаївської та Харківської областей, навпаки, скоротилася на 12,7% та 26,8% відповідно. Водночас у Київській області кількість працівників у компаніях скоротилася в чотирьох деокупованих громадах (26,7% від аналізованих в області), у Миколаївській області—у шести громадах (60%), у Харківській області—у 18 громадах (64,3% від усіх). Найгірша ситуація склалася у Вільхуватській сільській громаді Харківської області, де кількість працівників у компаніях скоротилася більш ніж на 86%.

Це свідчить про те, що **збереження трудового ресурсу в деокупованих громадах Харківської області є необхідним етапом підтримання розвитку місцевої економіки та відновлення.** До того ж у Харківській області у 2024 році, як порівняти з 2021 роком, суттєво скорочуються доходи активних юридичних осіб у 15 деокупованих громадах. Якщо тенденція збережеться, це вплине не лише на темпи ділової активності компаній, а й на скорочення робочих місць та відтік трудового ресурсу. **Саме тому для роботодавців та працівників компаній, що працюють на території прифронтових громад, необхідні податкові пільги (податкові канікули) до завершення воєнних дій.** Зокрема, варто переглянути ставку військового збору для фізичних осіб з метою її зниження до рівня 1,5% або 0%, а також ставку ЄСВ, встановлену для роботодавців, у частині її тимчасового зниження (тимчасової несплати).

⁹⁷ У 2023 році економіка (реальний ВВП) зросла на 5,3%, як порівняти з 2022 роком (падіння економіки склало 29,1%). У 2024 році економіка (реальний ВВП) зросла, як порівняти з 2023 роком, на 2,9%.

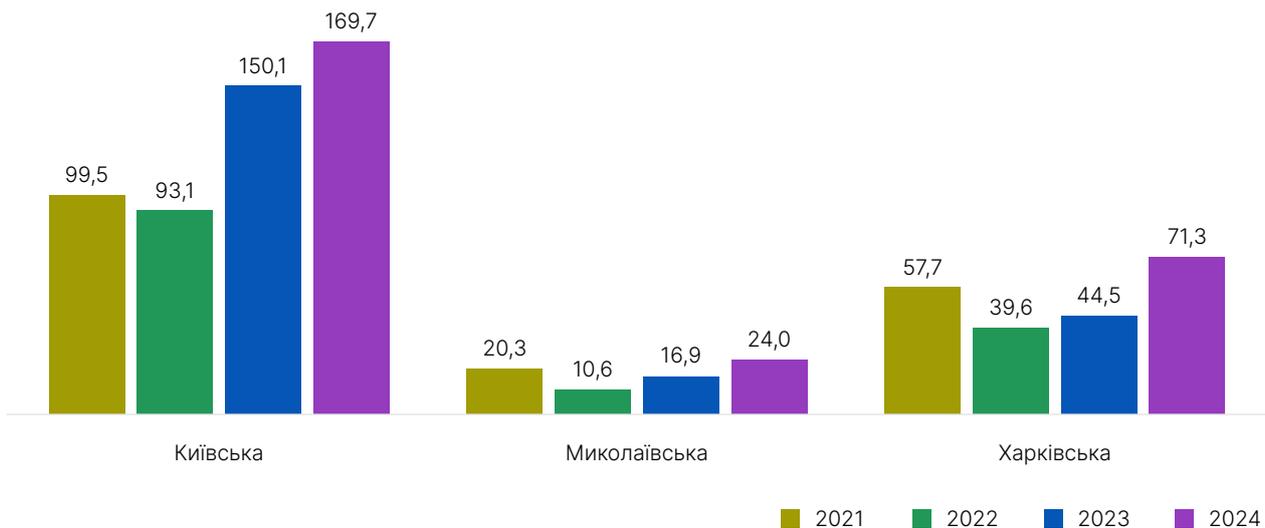


Рис. 10. Рівень доходів юридичних осіб у деокупованих громадах Київської, Миколаївської та Харківської областей у 2021–2024 роках, млрд грн⁹⁸

У середньому у 2024 році, як порівняти з 2021 роком, у всіх областях доходи активних юридичних осіб мають тенденцію до зростання, зокрема у Київській області—на 70,5%, Миколаївській області—на 17,8%, Харківській області—на 23,6%. Водночас за результатами аналізу реальної зміни доходів компаній у 2024 році, продефльованих на індекс споживчих цін,⁹⁹ у деокупованих громадах Київської області доходи компаній зростають на 14,5%, у деокупованих громадах Миколаївської та Харківської областей—навпаки, скорочуються на 21% та 17,1% відповідно.

Це свідчить про те, що в умовах ускладненої безпекової ситуації низка деокупованих громад Миколаївської та Харківської областей досі залишаються недостатньо привабливими для залучення інвестицій через втрату ресурсного потенціалу та високі ризики втрати капіталу. Саме тому доцільно переглянути програми кредитування (надання грантів, субсидій) для бізнесу в прифронтових та найбільш постраждалих від воєнних дій деокупованих громадах щодо розширення пільгових умов їх надання.

Розвиток та відновлення економічної активності в деокупованих громадах потребує, з одного боку, налагодження ефективної співпраці та комунікацій між ОМС, суб'єктами господарювання та громадськістю, з іншого—впровадження програм з підвищення кваліфікації (перекваліфікації) для посадових осіб ОМС з питань розроблення та впровадження нових інструментів залучення інвестицій (публічні інвестиційні проєкти, ДПП тощо) та проєктного менеджменту. Це дасть змогу розробити стратегічне бачення перспективи розвитку громади, сформувати її інституційну, організаційну та фінансову спроможність для забезпечення ефективного управління економічним розвитком громади.

⁹⁸ Сформовано Лабораторією законодавчих ініціатив за даними онлайн-платформи Clarity Project.

⁹⁹ З урахуванням значного рівня інфляції та необхідності порівняння даних за різні періоди, дані за 2024 рік продефльовано (зменшено) на індекс споживчих цін (індекс інфляції), який за підсумками 2024 року проти 2021 року становить 148,978%. Дефляція—це зменшення номінального обсягу доходів до розмірів реального обсягу з огляду на індекс споживчих цін.

Пропозиції щодо прифронтових деокупованих громад:

- 1 Перегляд програм кредитування (надання грантів, субсидій) для бізнесу в прифронтових та найбільш постраждалих від воєнних дій деокупованих громадах у частині розширення пільгових умов їх надання.
- 2 Внесення змін до Податкового кодексу України щодо зниження ставки військового збору до 1,5% або 0% від загального місячного (річного) оподатковуваного доходу для фізичних осіб, що працюють на території прифронтових громад. Перегляд ставки ЄСВ, встановленої для роботодавців, у частині її тимчасового зниження (тимчасової несплати).
- 3 Перегляд програм підтримки логістичного бізнесу, зокрема щодо встановлення спеціальних економічних стимулів, компенсацій витрат або податкових пільг для транспортних компаній, які здійснюють свою діяльність на території прифронтових громад.

Пропозиції щодо всіх деокупованих громад:

- 1 Впровадження комплексу заходів зі стратегічного партнерства та спільної діяльності між ОМС, суб'єктами господарювання та громадськістю для відновлення та розвитку місцевої економіки, реалізації заходів з розвитку місцевих суб'єктів господарювання з урахуванням їхніх потреб, використання різноманітних фінансових та нефінансових інструментів, використання можливостей ДПП, підтримання реалізації інвестиційних проєктів приватного сектору, передусім тих, які мають стратегічне значення для розвитку громади.
- 2 Впровадження програм з підвищення кваліфікації (перекваліфікації) для посадових осіб ОМС для підвищення навичок застосування нових інструментів, спрямованих на управління та залучення інвестицій (публічні інвестиційні проєкти, ДПП тощо).
- 3 Перегляд заборони на працевлаштування жінок на важких роботах і на роботах зі шкідливими або небезпечними умовами праці (наприклад, видобувній промисловості), передбачити програми з підвищення кваліфікації або перекваліфікації жінок до такої професійної діяльності.

Співпраця територіальних громад

Внаслідок воєнних дій наявні форми співпраці деокупованих громад зазнали трансформації. Спостерігається перехід від самостійного подолання викликів на місцевому рівні до об'єднання ресурсів та досвіду з іншими суб'єктами співпраці.

Співпраця деокупованих громад на регіональному та міжнародному рівнях, а також із бізнесом та громадськістю є необхідним інструментом відновлення деокупованих громад, що надає можливість ефективніше використовувати ресурси, розробляти та впроваджувати спільні проєкти для зміцнення безпеки, відновлення інфраструктури, залучення міжнародної допомоги та інвестицій, а також забезпечувати підтримку сталого регіонального розвитку.

Більшість деокупованих громад реалізують міжнародні проєкти (програми) за підтримки міжнародних партнерів, зокрема у Київській області—11 громад (з 15), у Миколаївській області—вісім громад (з 10), у Харківській області—20 громад (з 28). Це дає змогу реалізувати масштабні інфраструктурні проєкти, які до того ж можуть охоплювати одночасно декілька громад,¹⁰⁰ наприклад, для будівництва житлових та соціальних об'єктів (лікарні, школи), або ж проєкти з відновлення населених пунктів, які постраждали внаслідок збройної агресії, впровадження інноваційних та альтернативних рішень.

Рівень співпраці деокупованих громад на регіональному рівні є різним, зокрема, у Київській області договори про співробітництво територіальних громад укладено лише в чотирьох громадах, у Харківській області—у 10 громадах, у Миколаївській області—у восьми громадах. Водночас найбільш актуальною формою співпраці на Київщині та Миколаївщині є реалізація спільних проєктів у секторах соціального захисту (соціального забезпечення) та освіти. На Харківщині здебільшого реалізуються проєкти зі спільного фінансування (утримання) підприємств, установ та організацій комунальної форми власності, об'єктів інфраструктури в секторі охорони здоров'я. Ймовірними перешкодами реалізації відносно нового механізму територіальної співпраці є брак інформації про порядок його реалізації, а також різний рівень спроможності та ресурсного потенціалу громад.

За словами представників ОМС, на сьогодні ефективною є програма «Пліч-о-пліч», у межах якої громади-партнери з більш безпечних регіонів допомагають громадам-форпостам у відновленні, надають гуманітарну, експертну, консультативну та інші види допомоги. Проте наголошується на доцільності впровадження цього механізму, об'єднавши ресурси як місцевих бюджетів, так і державного бюджету.

Успішне співробітництво деокупованих громад залежить від наявності в громадах досвідчених та кваліфікованих фахівців з адміністрування проєктів, управління та залучення інвестицій, застосування фінансових та нефінансових інструментів. Це потребує впровадження низки програм з перекваліфікації та підвищення кваліфікації посадових осіб ОМС.

¹⁰⁰ За фінансування Німеччини в Україні буде збудовано до 2 000 квартир для постраждалих від війни// Міжнародна організація з міграції. 16.02.2024.

У перші місяці після деокупації громад важливим джерелом забезпечення базових потреб населення стала діяльність громадських організацій та волонтерів з постачання гуманітарної допомоги. У більшості деокупованих громад, зокрема й Київської області, досі надається гуманітарна допомога. За словами представників ОМС, для недопущення блокування економічної активності населення в громадах потрібно проаналізувати потребу в гуманітарній допомозі з огляду на безпекову та соціально-економічну ситуацію кожної громади та визначити граничну тривалість надання гуманітарної допомоги.

Пропозиції щодо всіх деокупованих громад:

- 1 Запровадження програм навчання, підвищення кваліфікації та перекваліфікації для посадових осіб ОМС з питань проєктного менеджменту, управління та залучення інвестицій (ДПП, публічні інвестиційні проєкти, пошук та співпраця з інвесторами), застосування фінансових та нефінансових інструментів (місцеві запозичення та гарантії).
- 2 Проведення на державному та місцевому рівнях додаткових інформаційно-роз'яснювальних заходів з реалізації механізмів регіональної співпраці.
- 3 Проведення моніторингу та оцінювання стану забезпечення деокупованих громад гуманітарною допомогою з метою визначення граничної тривалості та обсягів надання гуманітарної допомоги, яка не перешкоджатиме економічному розвитку громад.

Додаток 1

Методологія розрахунку фінансової спроможності деокупованих територіальних громад

Оцінювання фінансової спроможності територіальних громад здійснювалося за результатами звітних фінансових показників 2021–2024 років у розрізі восьми показників, розрахованих на підставі даних про чисельність жителів у громадах з урахуванням зареєстрованих ВПО, а також показників виконання бюджету, а саме:

- 1 Доходи загального фонду з розрахунку на одного жителя (співвідношення загального обсягу доходів загального фонду місцевого бюджету до чисельності жителів у громаді);
- 2 Видатки загального фонду з розрахунку на одного жителя (співвідношення загального обсягу видатків загального фонду місцевого бюджету до чисельності жителів у громаді);
- 3 Співвідношення доходів загального фонду з розрахунку на одного жителя до видатків загального фонду з розрахунку на одного жителя;
- 4 Видатки на утримання апарату управління з розрахунку на одного жителя (співвідношення загального обсягу видатків на утримання апарату управління ОМС до чисельності жителів громади);
- 5 Рівень дотаційності бюджетів (співвідношення базової (реверсної) дотації до загального обсягу доходу громади, за винятком субвенцій з державного бюджету);
- 6 Питома вага заробітної плати у видатках загального фонду бюджету громади (співвідношення загального обсягу видатків, спрямованих на оплату праці, до загального обсягу видатків загального обсягу видатків загального фонду місцевого бюджету);
- 7 Питома вага капітальних видатків у загальному обсязі видатків (співвідношення загального обсягу капітальних видатків до загального обсягу видатків місцевого бюджету);
- 8 Частка податкових надходжень та неподаткових зборів громади в структурі доходів (співвідношення загального обсягу податкових надходжень та неподаткових зборів до загального обсягу доходів місцевого бюджету).

Розрахунок фінансової спроможності здійснювався за чотирма етапами. На першому етапі розраховано значення кожного з обраних показників у розрізі громад. На другому етапі здійснено ранжування кожного показника від найвищого значення (MAX) до найнижчого (MIN) або навпаки залежно від значення показника.

На третьому етапі розраховано загальний індекс по кожній громаді за результатами суми всіх індексів. На підставі загального обсягу індексів створено рейтинг громад. Загальний індекс розраховано за формулою:

$$I = \sum i_{(1, 2, 3...8)}$$

Індекс кожного показника розраховано з урахуванням мінімального та максимального показника та навпаки залежно від значення показника за формулою:

$$i_n = \frac{(i - i_{min})}{(i_{max} - i_{min})},$$

де:

I — загальний індекс по громаді;

$i_{(n)}$ — індекс показника, що розраховується для кожного з восьми [наведених вище] показників по кожній громаді;

i — значення показника (вихідні дані) в громаді, щодо якої розраховується індекс показника ($i_{(n)}$);

i_{max}/i_{min} — максимальне та мінімальне значення розраховуваного показника, серед усіх значень розраховуваного показника громад.

На четвертому етапі загальний рейтинг громад розподілений на чотири групи фінансової спроможності на підставі загального індексу по громаді: високий, середній, низький, критичний. Належність до тієї чи іншої групи фінансової спроможності визначається на підставі розподілу індексів у рейтингу на чотири групи, де одна група містить 25% від різниці між найвищим та найнижчим балом.

Додаток 2

Основні проблеми проведення дослідження

На першому етапі проведення дослідження виникла низка проблем, пов'язаних зі збором статистичних даних у деокупованих громадах, що зумовила певне обмеження результатів аналізу, зокрема:

- ▶ відсутність або неповнота статистичних даних (у зв'язку із неможливістю збору даних через безпекову ситуацію, особливо у прифронтових громадах, неналагоджений процес збору деталізованих даних, наприклад, кількості жителів у розрізі вікової та соціальної структури населення, відсутність закріплених на законодавчому рівні єдиних вимог до місцевої статистики та стандартизованих наборів даних для громад);
- ▶ складність верифікації даних (через відсутність актуальних даних у відкритому доступі);
- ▶ недостатній кадровий потенціал ОМС для збору великого обсягу даних, їх перевірки та узагальнення, що ускладнює своєчасне опрацювання запитів на надання інформації;
- ▶ швидка втрата актуальності даних (через швидкі зміни демографічної ситуації, нестабільну безпекову ситуацію, зростання втрат та збитків інфраструктури через регулярні обстріли).

Відсутні набори даних за такими показниками:

- 1 Соціально-демографічні показники: загальна кількість жителів громади на 01.01.2021 (Дмитрівська сільська, Поліська селищна, Горохівська сільська, Великобурлуцька селищна, Кіндрашівська сільська, Шевченківська селищна), на 01.01.2023 (Димерська селищна, Вовчанська міська, Дворічанська селищна), на 01.01.2024 (Дворічанська селищна); загальна кількість жителів відразу після деокупації громади (Ірпінська міська, Макарівська селищна, Воскресенська селищна, Вовчанська міська, Дворічанська селищна, Курилівська сільська, Савинська селищна, Чугуївська міська, Золочівська селищна); діти дошкільного віку, діти шкільного віку, які здобувають освіту в закладах освіти, розташованих на території громади, вікова та соціальна структура населення станом на 01.01.2021, 01.01.2022, 01.01.2023, 01.01.2024 (більшість деокупованих громад не мають таких даних).
- 2 Показники міграційних тенденцій: загальна кількість зареєстрованих, облікованих ВПО в громаді станом на 01.01.2023 (Бородянська селищна, Вовчанська міська, Дворічанська селищна, Куп'янська міська, Липецька сільська, Оскільська сільська), на 01.01.2024 (Бородянська селищна, Дворічанська селищна, Липецька сільська), на 01.10.2024 (Бородянська селищна, Дворічанська селищна); кількість осіб, що вибули з громади та зареєструвалися як ВПО в іншій громаді області, кількість осіб, що вибули з громади та зареєструвалися як ВПО в іншій області України, кількість осіб, що вибули з громади та проживають в іншій країні, станом на 01.01.2023, 01.01.2024, 01.10.2024 (більшість деокупованих громад не мають таких даних).

- ③ Показники публічних послуг: соціальні, медичні, адміністративні, освітні, житлово-комунальні послуги (Дворічанська селищна), безпекові послуги (Дворічанська селищна, Вільхуватська сільська).
- ④ Показники співпраці: кількість зареєстрованих суб'єктів господарювання, зокрема ФОП та юридичних осіб, станом на 01.01.2021, на 01.01.2022, на 01.01.2023, на 01.01.2024, кількість релокованих суб'єктів господарювання з інших громад, кількість ліквідованих суб'єктів господарювання, кількість зареєстрованих безробітних у державній службі зайнятості, кількість створених робочих місць у 2021–2024 роках (більшість деокупованих громад не мають таких даних).

Для моделювання процесу відновлення, оцінювання прогресу, ухвалення рішень щодо подальших дій необхідними є збір та аналіз відповідних даних. Саме тому система місцевої статистики потребує трансформації відповідно до сучасних потреб державної регіональної політики, що має стати основою інформаційно-аналітичного забезпечення управлінських рішень деокупованих громад у процесах відновлення та розвитку.

Зокрема, нагальною є потреба у впровадженні місцевої статистики на законодавчому рівні через визначення єдиної методики збору даних, стандартизацію базових наборів даних, встановлення періодичності збору даних, інтеграцію та верифікацію даних з іншими інформаційними системами, а також розроблення методичних рекомендацій для збору визначених наборів статистичних даних у деокупованих громадах.