



ТРАНСФОРМАЦІЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ХЕРСОНЩИНИ В УМОВАХ ВІЙНИ. ВИКЛИКИ ВІДНОВЛЕННЯ



Матеріал підготовлено за підтримки Європейського Союзу та Міжнародного Фонду «Відродження» в межах грантового компоненту проєкту EU4USociety.

Матеріал відображає позицію авторів і не обов'язково відображає позицію Міжнародного фонду «Відродження» та Європейського Союзу».

Зміст

1. Вступ	4
2. Методологія	8
3. Розвиток місцевого самоврядування та громадянського суспільства напередодні	9
4. Хід воєнних дій	21
5. Трансформація органів місцевого самоврядування	23
6. Форма та практики громадської активності	27
• Загальні настрої суспільства	27
• Діяльність політичних партій та депутатів	27
• Мирний спротив	28
• Громадські ініціативи	28
• Громадська самоорганізація	29
• Волонтерські ініціативи	30
• Діяльність громадських організацій в період окупації	30
• Благодійна допомога	31
• Інформування як форма спротиву	32
• Громадські ініціативи для евакуації населення	33
• Боротьба за символічний простір	33
• Саботаж як форма спротиву	34
• Діяльність громадських організацій та органів місцевого самоврядування на звільнених територіях та в місцях розміщення ВПО	34

• Діяльність релігійних організацій, як форма громадської активності	35
• Імітація окупантів «громадської активності»	36
7. Трансформація нормативно-правових актів	37
• Відкритість діяльності органів місцевого самоврядування, місцевих державних адміністрацій, військових адміністрацій та можливість громадського контролю	37
• Консультативно-дорадчі органи при ОМС та МДА	38
8. Виклики для громадянського суспільства в умовах війни	39
• Трансформація системи місцевої влади під час військового стану	39
• Проблемні питання на Херсонщині	39
• Депутати місцевих рад	40
• Правові обмеження для громадянського суспільства	41
• Діяльність дорадчо-консультативних органів	42
9. Висновки	44
10. Додатки	46
• Додаток 1. Трансформація нормативно-правових актів	46
11. Партнери дослідження	50

1. Вступ

Військова агресія російської федерації та окупація Херсонщини призвели не тільки до загибелі та страждань багатьох мирних громадян та захисників, катастрофічних руйнувань житлових будинків та громадської інфраструктури. Війна зруйнувала звичний для нас порядок організації суспільства та влади в регіоні. Шкода, нанесена суспільним відносинам, породила виклики, які потрібно ретельно враховувати під час післявоєнного відновлення.

Експерти Причорноморського центру політичних та соціальних досліджень пропонують свій погляд на те, як змінювалось громадянське суспільство Херсонщини під час окупації, як відбувалась трансформація і як зникало місцеве самоврядування під тиском окупантів, як виживали херсонці, чинячи спротив окупантам, і як виникало ганебне явище – колабораціонізм.

І як тепер, після звільнення, в процесі відновлення не допустити сповзання до авторитаризму. В пропонованому звіті ми проаналізували зміни в законодавстві, які регулюють суспільні відносини та організацію місцевого самоврядування. Ці зміни наступили після введення військового стану. Експерти надали оцінки того, які виклики є для місцевої демократії та чи існують загрози для встановлення авторитарного режиму після війни.

Процеси трансформації громадянського суспільства та руйнування місцевого самоврядування почались з першого ж дня війни. Громадські активісти, розуміючи небезпеку, почали виїжджати на підконтрольну територію ще до приходу окупантів. Але багато хто з них з різних причин не міг цього зробити, і вони змушені були «зустріти» окупантів та пристосовуватись до життя в нових реаліях.

Загальне відчуття відчаю та тривоги, яке тоді охопило багатьох, посилилось після того, як «в обозі» окупаційних військ до міста заїхали російські силовики з ростгвардії та фсб. Я добре пам'ятаю той вечір, коли ми попереджали один одного про небезпеку в соціальних мережах. І практично відразу по місту поїхали так звані «зетки» з озброєними людьми в балаклавах, які почали викрадати перших херсонців по всій області.

Чимало активістів перейшли на нелегальне становище та змушені були залишити рідні оселі. На жаль, багатьом так і не вдалось оминати долі потрапити «на подвал».

З початком окупації громадянське суспільство радикально трансформується. Активісти та громадські організації, незалежно від того, де вони знаходились, переглядають свою діяльність, намагаються бути корисними суспільству як в окупації, так і на підконтрольній території.

В цих умовах громадські активісти обирають нові напрямки діяльності, головне в цьому виборі - щоб діяльність приносила користь херсонцям, де б вони не знаходились. Можна говорити про такі головні напрямки діяльності:

- Спротив окупантам. Активні жителі міст та сіл області вийшли на вулиці для участі в акціях

протесту. Перший такий мітинг пройшов у Херсоні 7 березня на площі Свободи. Останній також на площі Свободи 27 квітня. Якщо перші мітинги були масовими і окупанти фактично не робили спротиву, то останні були вже не такими людними, і окупанти їх жорстоко розганяли, застосовуючи газ та зброю. Багато хто постраждав фізично під час розгону мітингів, або потім був викрадений за участь в них. Крім участі в протестах, активісти постійно нагадували окупантам про те, що «Херсон це Україна», розвішуючи жовто-блакитні стрічки, роблячи скрізь патріотичні та антиросійські написи, розклеюючи листівки.

- Збір та надання жителям області різноманітної допомоги. Дуже швидко організувались

групи волонтерів, які допомагали херсонцям продуктами харчування, речами, ліками. Деякі організації знайшли можливість надавати людям грошову допомогу. Важливою була допомога в організації евакуації з міста. Активісти турбувались про простих громадян, які опинились у важких умовах. В умовах війни херсонці проявили справжню мужність, допомагаючи один одному, ховаючи активістів від загрози бути схопленими окупантами.

Загалом в цей період ми фіксуємо наступні прояви громадської активності та практики громадянського суспільства:

- масові мирні протести в більшості громад області;
- підпілля, у тому числі збирання інформації про дислокацію ворога та передачу представникам Збройних сил України;
- боротьба за український символічний простір (публічне вивішування українських прапорів, малювання прапорів, написи, малюнки, листівки тощо);
- організація саботажу діям окупаційних адміністрацій;
- публічне інформування про ситуацію на окупованій території – в коментарях ЗМІ, в репортажах, публікаціях в соціальних мережах, стріми представників місцевого самоврядування, активістів та журналістів;
- присутність на окупованій території – це була, фактично, публічна демонстрація того, що український актив не залишає Херсонщину, тому що продовжує вважати її Україною та демонструє віру в перемогу ЗСУ;

- різні форми самоорганізації та самодопомоги (забезпечення силами громадськості правопорядку в перші місяці окупації, самоорганізація підприємців для допомоги тим, хто потребує цієї допомоги, спільні зусилля при гасінні лісових пожеж тощо), зокрема:

- різні форми волонтерства та організації гуманітарної допомоги;

- громадські ініціативи допомоги при евакуації мирного населення з окупованих територій;

- збирання та систематизація фактів порушень прав та свобод людини та фіксація військових злочинів російських агресорів.

Під час окупації ми побачили надзвичайне цікаве суспільне явище: це створення паралельного суспільства, яке намагалося обмежити всі контакти з окупаційним режимом та ухилятися від комунікації із ворогом. Це була організація паралельного економічного та суспільного життя через обіг гривні, роботу українських онлайн-сервісів, у тому числі банкінгу, функціонування Інтернету, що давало можливість українським громадянам, які опинилися в окупації, отримувати вільну інформацію, працювати на українські установи за українськими законами, навіть, навчатися в українських учбових закладах, існувати незалежним та непідконтрольним окупантам формам суспільного життя.

Але поруч з цим в Херсоні та області зародилось ганебне явище, частина наших земляків зрадила Україну, вставши на шлях колаборації. Кілька десятків політичних невдач на чолі з Володимиром Сальдо, Віталієм Булюком та Ігорем Семенчевим пішли працювати до структур так званої «адміністрації» окупантів. Кілька сотень пішли працювати в так звані «полицію», «пенсiонний фонд», «русские школы», «университеты». І ще кілька тисяч вишукувались в чергу за російськими паспортами. Про це в нашому дослідженні буде окрема частина.

Відчутної трансформації зазнала влада. Місцеве самоврядування поступово відмирало. Міські та сільські голови, розуміючи неможливість працювати в таких умовах, виїжджали на підконтрольну територію і намагались звідти впливати на стан справ у своїх громадах, інформували громадян про важливі події. Багато голів територіальних громад побували в полоні у окупантів, але жоден з них не пішов на «співпрацю». Деякі громади певний час намагались працювати за українськими законами, як наприклад, Херсонський міський голова Ігор Колихаєв. Тільки 30 червня росіяни увірвались до приміщення Херсонської міської ради та зірвали український прапор. І навіть після цього міська влада намагалась управляти процесами дистанційно, поки мер не був викрадений окупантами.

Місцеві Ради з першого дня війни фактично припиняли свою діяльність, за виключенням обласної, яка перестала діяти юридично через створення обласної військової адміністрації. Окремі депутати продовжували працювати з виборцями в умовах окупації або допомагаючи їм вже у якості ВПО на підконтрольних територіях.

Майно та ресурси громад захоплювала окупаційна влада, яка доручала його використання поставленим ними органам колаборантів.

З часом, з переходом ЗСУ до контранаступальних дій, Президент України почав створювати в громадах області військові адміністрації та призначати їхніх керівників. З дня формування військових адміністрацій ради ліквідовуються, а депутати автоматично втрачають свої мандати. Але багато хто з них продовжує допомагати виборцям, виконує свої обов'язки, усвідомлюючи свою відповідальність та розуміючи, що вони залишаються легітимними представниками громад.

На сьогодні всі повноваження по управлінню громадами надані військовим адміністраціям та їхнім керівникам. Є закони, які визначають їхні повноваження. На жаль, ці закони не передбачають не тільки підзвітності, але й звичайного звітування ВА перед громадянами. А ми знаємо, що в нашому суспільстві закритість влади звичайно призводить до конфліктів із громадянським суспільством, яке не безпідставно вважає закритість влади шляхом до авторитаризму. І цю проблему нам потрібно зараз вирішувати.

2. Методологія

При підготовці дослідження були використані наступні методи збирання інформації:

- глибинні інтерв'ю представників місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства, активних городян;
- включені спостереження за розвитком подій. Дуже важливо зазначити, що частина експертів готувала цей звіт, спираючись на власні спостереження та на спілкування з херсонцями в реальному часі, перебуваючи саме в окупації. Не дивлячись на зрозумілі ризики, експерти збирали матеріали для дослідження, в тому числі проводили глибинні інтерв'ю з патріотичними херсонцями, за що всім їм велика подяка;
- вивчення офіційної інформації органів української влади;
- моніторинг засобів масової комунікації, у тому числі окупаційної (інтернет ЗМІ, повідомлення в соціальних мережах, офіційні ЗМІ, окупаційні засоби масової пропаганди та інформування, інформаційні пабліки громад області тощо);

Експерти збирали свідчення херсонців, які пережили ці жахливі 9 місяців, та проаналізували інформацію з інформаційних пабліків різних громад області. Тут також зауважимо, що у більшості громад постійно оновлювались місцеві пабліки в Телеграмі та у Фейсбук з патріотичним контекстом. Для багатьох херсонців вони стали головним джерелом правдивої інформації в умовах окупації. Ми охопили переважну більшість цих пабліків, особливо у великих громадах.

Великий вклад в підтримку цих ресурсів внесли херсонські журналісти та активісти: Тарас Бузак, Олег Батурін, Сергій Данілов, Ірина Староселець, Сергій Нікітенко, Петро Коберник, Володимир Молчанов та багато інших, які допомагали наповнювати контент. А особлива подяка тим, хто ризикуючи своєю свободою та життям, доносили херсонцям правду, знаходячись в окупації: Євгенія Вірліч, Тетяна Дергачова, Дементій Білий, Оксана Погомій, Анжела Слободян, Денис Суханов та інші, приносимо вибачення, якщо когось не згадали.

3. Розвиток місцевого самоврядування та громадянського суспільства напередодні

Вступний огляд. У 2020 році на Херсонщині було завершено об'єднання територіальних громад. Було скорочено кількість районів: з вісімнадцяти до п'яти (Херсонський, Бериславський, Каховський, Генічеський та Скадовський), міста обласного значення були включені до складу районів, створено 49 територіальних громад (які об'єднали 698 населених пунктів), з них - 9 міських, 17 селищних та 23 сільських.

Об'єднання громад в рамках реформи децентралізації пройшло два головних етапи. Перший – добровільне об'єднання. За підсумками цього етапу в області станом на 1 червня 2020 року було створено 34 об'єднанні територіальні громади (далі – ОТГ).

В цих ОТГ проживало 26% населення області.¹ Площа цих громад складала 33,96 % території Херсонщини. Важливою перевагою цього етапу було те, що новостворені громади активно співпрацювали із міжнародними програмами допомоги, найбільш відомі з яких Програма ЄС «U-lead з Європою» та програма USAID «Добре». Завдяки цим та іншим програмам, які були направлені на розвиток децентралізації та підвищення спроможностей територіальних громад, тисячі активних членів громад підвищили свою кваліфікацію, зміцнили горизонтальні зв'язки, громади отримали нові практики, інструменти та ресурси для свого більш ефективного розвитку.

На другому етапі реформи, який розпочався з липня 2020 року, відбулося примусове, часто механічне об'єднання громад. Цей етап супроводжувався безрезультатними протестами місцевих мешканців, наприклад, у Новотроїцькій громаді місцеві мешканці перекривали дороги з метою не допустити створення громади-району. У селах Генічеського району проводили чисельні акції протесту проти створення замість колишнього району об'єднаної громади-району. Укрупнення громад іноді проводилося вже з тими ОТГ, які перед тим добровільно об'єдналися. Частина вже існуючих ОТГ були приєднані до новостворених. Так, Вербівська, Гладківська, Шляхівська ОТГ були приєднані до громад, що утворювалися навколо колишніх районних центрів. До Милівської ОТГ насильно приєднали села з трьох колишніх сусідніх районів, які не мали жодного бажання до спільного об'єднання. Це примусове укрупнення громад частково дестабілізувало ситуацію та породило відкриті та скриті конфлікти.

Крім механічного укрупнення громад, ще одним негативним чинником для багатьох ОТГ стало введення пропорційної виборчої системи для громад із чисельністю більше 10 тис. виборців. Це привело до того, що на місцевих виборах жовтня 2020 року депутатами в місцевих радах цих громад часто становилися мешканці або сусідніх міст, або адміністративних центрів територіальних громад, які балотувалися за списками відомих партійних брендів. Це послабило потенціал місцевих громад та

¹ 275216 осіб – відомості з сайту «Децентралізація в Україні» <https://decentralization.gov.ua>

не дозволило багатьом досвідченим управлінцям стати депутатами, бо вони брали участь не від розкручених партійних брендів.

Не зважаючи на окремі негативні чинники останнього етапу об'єднання громад, в цілому реформа децентралізації привела до значного посилення потенціалу територіальних громад, до розбудови локальних еліт, до підвищення рівня їхньої спроможності та стресостійкості, що продемонстрували й катастрофічні події початку широкомасштабної фази російської агресії.

Детальний огляд ситуації з об'єднанням громад. В 2015 році був ухвалений Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», який дав старт об'єднанню територіальних громад в країні. В Херсонській області процес об'єднання громад розпочався з 2016 року, хоча перша Кочубеївська об'єднана територіальна громада була створена ще в липні 2015 року, а перші вибори в ній відбулися в жовтні 2015 року. Створення цієї громади відбулося всупереч бажанню обласної ради. Взагалі, процес добровільного об'єднання громад проходив в досить складних умовах переговорів та погоджень, конфліктів та суперечностей.

Абсолютна більшість добровільно об'єднаних громад за своїм статусом були сільськими та селищними. Про створення об'єднаних громад оголосили лише дві міські (Новокаховська та Таврійська), але перші вибори в них станом на початок 2020 року так й не відбулися.

Більшість громад, фактично, відмовилися від процесу добровільного об'єднання. Громади, які складали районні центри, в більшості своїй проігнорували даний етап об'єднання. Частина нових громад виявилися неспроможними для реалізації покладених на них нових повноважень.

З другої половини 2020 року Херсонська область вступила в новий етап адміністративно-територіальної реформи та укрупнення громад. Розпорядженням Кабінету міністрів України від 12 червня № 726-р «Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Херсонської області» були утворені в області 49 територіальних громад.

Фактично, Кабінет міністрів України своїм розпорядженням вольовим рішенням припинив добровільне об'єднання та, більш того, ліквідував частину раніше добровільно створених громад, втрутився та змінив конфігурацію ще половини нових громад, частково змінивши їхні межі та центри.

Були ліквідовані 5 добровільно об'єднаних громад (Гладківська, Вербівська, Шляхівська, Роздольнінська, Костогризівська ОТГ). Межі ще 15 громад були змінені адміністративним рішенням. Частина з нових територіальних громад були укрупнені без згоди місцевого населення. В окремих випадках (Новотроїцька, Генічеська, Тягинська, Голопристанська та інші територіальні громади) в селах, на базі яких створювалися нові громади, відбувалися стихійні протести, які були проігноровані виконавчою владою.

17 липня 2020 року Верховна Рада України прийняла Постанову № 3650 «Про утворення та ліквідацію районів». Згідно цієї Постанови були ліквідовані вісімнадцять районів області та три міста обласного значення (ці міста складали окрему адміністративно-територіальну одиницю, які не входили до складу жодного району). На їхній базі були створені 5 нових районів – Бериславський, Генічеський, Каховський, Олешківський, Скадовський та Херсонський. В склад цих районів увійшли 49 територіальних громад.

В жовтні 2020 року відбулися перші місцеві вибори в новостворених територіальних громадах, які закріпили та легітимізували зміни. Фактично, з листопада 2020 року Херсонська область живе в нових умовах чергового етапу адміністративно-територіальної реформи, продовжуючи реформу децентралізації.

Процес об'єднання громад як чинник розвитку структур громадянського суспільства. Ця кардинальна територіальна реорганізація вплинула на сферу та особливості діяльності громадських організацій та місцевих засобів масової інформації, які вимушені переорієнтовуватися на потреби нових територій.

Зазначимо, що для простоти аналізу ми об'єднаємо громадські організації, благодійні організації та фонди, які мають власні особливості, ініціативні групи та засоби масової інформації в єдину групу структур громадянського суспільства. Традиційно до цих структур зараховуються профспілки, релігійні організації, деякі інші організації, але ми зосередимось лише на діяльності громадських та благодійних організацій, ініціативних груп та засобів масової інформації.

Регулюють діяльність цих структур Закони України «Про громадські об'єднання», «Про основні засади молодіжної політики», «Про благодійну діяльність та благодійні організації», «Про інформацію», «Про друковані засоби масової інформації» та деякі інші закони.

Раніше існували обласні, міські, районні, сільські, селищні громадські організації. Засоби масової інформації, які знаходилися в центрах колишніх районів, орієнтувалися на свою районну аудиторію, а тепер межі районів були кардинально змінені, змінилися й розташування та потреби нових територіальних громад. Все це вплинуло на ситуацію із громадськими організаціями та засобами масової інформації на новому етапі адміністративно-територіальної реформи та реформи децентралізації.

Ми проаналізували загальні тенденції та умови розвитку структур громадянського суспільства на рівні області та окремих регіонів з точки зору потреб та можливостей територіальних громад, активності та можливостей громадських організацій напередодні широкомасштабної російської агресії.

Кількість громадських організацій та засобів масової інформації, їхня активність, авторитет та вплив на суспільні процеси та громадську думку, вплив на ухвалення

рішень залежить у тому числі від розміру громади, типу поселення та основної форми діяльності мешканців громади.

В місті, де розвинений малий та середній бізнес, є вищі та середні спеціальні навчальні заклади, громадських ініціативних груп та громадських організацій є більше і вони є більш впливовими. Засоби масової інформації конкурують між собою за аудиторією та більш помітно впливають на формування суспільної думки та ухвалення рішень. Суспільна дискусія є більш широкою та вільною. Відповідно, в сільській місцевості, в якій господарське життя залежить від кількох бюджетних установ та прихильності одного – трьох фермерів або представників агрокомпаній, публічні дискусії є більш обмеженими.

Одним із важливих факторів, який впливав на розвиток структур громадянського суспільства та громадської активності, є місцева нормативна база. Цей фактор запрацював на повну потужність в останні п'ять – шість років. Розробка та ухвалення місцевих нормативно-правових актів, які регламентують процедури демократії участі, запровадження цих процедур в життя, потужно впливають на розвиток сфери громадського життя. Відповідно ми бачимо, що в тих громадах, керівні органи яких запроваджують та підтримують процедури демократії участі, є більш розвинений громадський сектор.

У 2020 році при створенні нових територіальних громад виконавчі органи влади планували максимально зберегти стару конфігурацію колишніх районів та йти шляхом створення громад на базі колишніх районів, це так звані громади-райони. Заради цієї мети частково були ліквідовані раніше добровільно об'єднані територіальні громади. Наприклад, Вербівська добровільно об'єднана територіальна громада була приєднана до Нижньосірогозької територіальної громади. В цьому випадку колишній Нижньосірогозький район був відтворений у формі територіальної громади. Шляховська об'єднана громада була приєднана до Бериславської територіальної громади, але у цьому випадку не вдалося відновити «старий» Бериславський район в новій територіальній громаді.

Таким чином, ми можемо виділити **перший тип територіальної громади, який був створений на базі або міста обласного значення, або на території всього колишнього району чи значної його частини.**

Для структур громадянського суспільства (громадських організацій та засобів масової інформації) цих територіальних громад, фактично, нічого не змінилося в формі та території їхньої діяльності.

Це шість територіальних громад:

В першу чергу, Херсонська міська територіальна громада, в яку здебільшого об'єднали навколишні села, які й так входили до складу Херсонської міської ради.

Також ми можемо виділити громади - колишні райони, де районні центри об'єднали всі або майже всі території колишніх районів. Це Генічеська міська територіальна громада, Іванівська, Нижньосірогозька та Новотроїцька селищні територіальні громади, які увійшли до складу нового Генічеського району. Верхньорогачицька селищна територіальна громада стала частиною нового Каховського району.

І хоча територія цих громад не змінилася, але громадські та благодійні організації суттєво зменшили свій вплив на ухвалення рішень та формування громадської думки. Раніше громадські організації в цих районах мали можливість входити до громадських рад, що в обов'язковому порядку створювалися та діяли при районних державних адміністраціях та їхня діяльність розповсюджувалася на весь район. Тепер, із ліквідацією старих районів, ці громадські організації втратили таку можливість. Органи місцевого самоврядування лише мають право створювати дорадчо-консультативні органи, а можуть й не створювати.

В Херсоні напередодні широкомасштабної агресії було запроваджено ряд процедур демократії участі (бюджет участі, зафіксовані демократичні норми в Статуті громади), тому ми бачимо в обласному центрі кілька потужних центрів громадської активності. Громадські організації міста працюють не лише на рівні громади обласного центра, а й розповсюджують свій досвід в інших громадах області.

В таких громадах-«районах», як Верхньорогачицька селищна територіальна громада, не впроваджені процедури демократії участі, відповідно, в них є малорозвинутий громадський сектор.

Всі інші громади, які були центрами старих адміністративно-територіальних одиниць, лише частково зберегли територію колишніх адмінтериторій, хоча при цьому залишилися найбільшими.

Це другий тип - міські територіальні громади: Новокаховська, Каховська, Скадовська, Голопристанська, Олешківська, Бериславська.

Одним із важливих факторів в цьому випадку є близькість до основних агломерацій області (найбільш заселених територій). Чим ближче до центрів агломерацій, тим у тому числі вище громадська активність. Територіальні громади, які знаходяться на периферії, відрізняються майже відсутністю громадських організацій та проявів активності. А медійна активність може щезнути з виїздом однієї активної людини за межі громади.

Третій тип – селищні територіальні громади, колишні центри старих районів, які зберегли своє домінуюче положення. Але частина цих громад вже не витримують конкуренції із новими громадами, бо розпочали об'єднання пізніше, пропустили головний масив грантової допомоги, не розвивають нові демократичні процедури.

Це наступні селищні територіальні громади: Білозерська, Великолепетиська, Великоолександрівська, Горностаївська, Каланчацька, Високопільська, Нововоронцовська, Чаплинська.

Четвертий тип. Це досить різномісна група, яку можна назвати «Нові лідери територіальних громад», які збільшили свій вплив завдяки новим повноваженням та новим можливостям, які відкрилися перед ними у тому числі завдяки грантової допомоги міжнародних організацій.

Важливою особливістю цієї групи «нових лідерів» є те, що в цих громадах кілька років працювали міжнародні програми допомоги, експерти яких допомагали впроваджувати процедури демократії участі та сприяти розвитку громадської активності. Подібна системна робота дала свої результати. В нормативно-правову базу включені процедури партисипативної демократії, запроваджені нові процедури, підтримується громадська активність.

Це територіальні громади Асканії Нова, Присивашської, Музиківської, Великопанівської, Виноградівської, Кочубеївської, Зеленопідської сільських громад та деякі інші.

Частина громад перебувають під впливом окремих фермерів або місцевих господарств чи підприємств, мають вигідне економічне становище й, відповідно, є економічно сталими. Їх також можна зарахувати до групи «нових лідерів» (Лазурне, Бехтери, інші).

П'ятий тип – це так звані «середнячки» та відверті «аутсайтери» розвитку. Це громади, які потребують активного тиску задля їхнього розвитку. Здебільшого в них відсутня енергія розвитку, а їхні перспективи – в майбутньому бути приєднаними до більш успішних сусідів. Здебільшого в цих громадах відсутні авторитетні громадські організації, процедури демократії участі, вони відсутні в медійному просторі. Можна назвати Новомиколаївську, Дар'ївську, Калинівську, Ювілейнінську та деякі інші сільські територіальні громади.

Таким чином, від чотирьох головних факторів залежить наявність та активність структур громадського суспільства. По-перше - це тип громади (міська (колишні міста обласного та районного значення), селищна, сільська), по-друге - це віддаленість від обласного центру та основних агломерацій області, по-третє – це території, які об'єдналися навколо громади, по-четверте – це участь в міжнародних проєктах технічної допомоги та системна робота по запровадженню процедур демократії участі та підтримки громадської активності.

Розвиток структур громадянського суспільства в умовах об'єднання громад. В 2012 році був ухвалений Закон України про громадські об'єднання, який пізніше значно доопрацювали. Фактично, з другої половини десятих років громадські організації діють за новими правилами, серед яких є принцип вільного обрання території діяльності. Якщо раніше існували всеукраїнські, обласні, міські та

районні й сільські та селищні громадські організації, то відтепер кожна громадська організація є вільною в обранні території своєї діяльності. Була спрощена процедура реєстрації громадських організацій, змінилися підходи до засновників громадських організацій.

На першому етапі проведення реформи децентралізації за ініціативи Координаційної ради із сприяння розвитку громадянського суспільства при Херсонській обласній державній адміністрації на Херсонщині було проведено дослідження стану громадянського суспільства. Завдяки цьому дослідженню ми можемо зафіксувати зміни, які відбулися за п'ять років запровадження реформ та розвитку громадянського суспільства.

Дослідження зафіксували нерозвиненість сільського громадянського суспільства. На рівні сіл майже не існувало громадських організацій. На рівні районних центрів та окремих сіл виділялося два основних типи громадських організацій.

Перший тип - це відділення громадських організацій, які згідно українського законодавства отримували бюджетне фінансування. Це Ради ветеранів, організації учасників афганської війни та інших збройних конфліктів часів СРСР, організації «чорнобильців», тобто учасників ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, товариство «Черовний хрест» тощо. У 2014 році з'явилися чисельні та впливові ветеранські організації учасників АТО (так званої антитерористичної операції, тобто учасники російсько-української війни на сході України).

Другий тип - це, в першу чергу, сільські громадські організації, які створювалися на вимогу міжнародних організацій (до 2013 року – для отримання грантів від Представництва ООН в Україні) на заміну вікон, проведення ремонтів тощо. Ці громадські організації створювалися формально й після отримання невеличких коштів від ПРООН, припиняли своє існування, хоча на папері вони існували. В окремих випадках, їх відразу згадували, щоб показати активістів цієї ГО гостям із чергової міжнародної організації.

Також фіксуються козацькі організації, товариства мисливців, а при учбових закладах дитячі організації.

Фактично, осередками суспільної активності, які заміщають громадські організації по селах, були школи, будинки культури та бібліотеки. Їхні працівники виконують свої функціональні обов'язки, організують та підтримують суспільну активність. Одними із провідників громадської активності є й депутати сільських (селищних) рад.

В масштабах області виділялося чотири великі групи структур громадянського суспільства:

Перша група - це офіційні провладні організації, включно з постсовєцькими (товариства мисливців і рибалок, «афганців», профспілки ФПУ, ветеранів 2-ї світової війни, Чорнобиля, спортивні федерації та культурні товариства – музичні, танцювальні і т.п.). Особливістю цих організацій було отримання фінансування на ведення статутної діяльності та/або для виконання певних бюджетних програм з місцевих бюджетів. Діяльність таких організацій зазвичай не мала помітних зовнішніх проявів, однак для звітності вертикалі виконавчої влади вони продовжували створювати сприятливе середовище, оскільки за основним критерієм звітності – витраченими грошима, давали можливість імітувати взаємодію влади/місцевого самоврядування із громадськістю. Крім того, в окремих громадах симбіоз йшов далі, і з представників подібних організацій-акцепторів створювалися більшості в дорадчо-консультативних органах (громадські, експертно-громадські ради).

Друга група - це НГО та благодійні фонди, які діяли на виконання певних статутних завдань незалежно від місцевої влади чи органів самоврядування. Вони могли співпрацювати з владою чи опонувати їй, також бути присутніми у дорадчо-консультативних органах, ступінь їх активності була різною, більша частина зареєстрованих організацій існувала лише у вигляді запису в Єдиному державному реєстрі.

Третя – це так звана «протестна» група. Значну роль в суспільному житті в останні роки відігравали індивідуальні активісти та неформальні групи громадських активістів. В їхньому випадку зовнішні прояви частіше полягали в протестній активності (пікети, мітинги), причому слід виділити підклас псевдоактивістів, чия протестна діяльність була різновидом шантажу об'єктів своєї активності з метою отримання тих чи інших коштів за згортання цієї активності.

Із зростанням прошарку так званого середнього класу, розвитком інформаційних комунікацій, соціальних мереж все більше розповсюдження отримали різноманітні форми громадської активності, самоорганізації, які були направлені на задоволення творчих та суспільних потреб неполітичного характеру, проявлення різних активностей. Так стала розвиватися **четверта група неформальних громадських ініціатив.** Важливу роль в розповсюдженні цієї групи зіграли два фактори: розвиток соціальних мереж та малого бізнесу й впровадження різних форм бюджету участі.

Якщо говорити про статистичні відомості, то ситуація наступна. Станом на 2016 рік виявлено 371 зареєстровану громадську організацію (без відомостей з Херсону, Нової Каховки та Скадовська та деяких інших громад). Відомості надавалися районними державними адміністраціями за інформаційними запитами. З них проявляли різні форми активності за інформацією влади менше половини - 181 організація, а брали участь в роботі дорадчих органах при райдержадміністраціях ще менше – 117.

Таблиця. Характеристика рівня активності ОГС по районах Херсонської області (за відомостями, що були надані Херсонською облдержадміністрацією). Липень 2016 р

Райони	Діючі	Входять до громадських рад	Кількість зареєстрованих
Генічеський	39	16	82
Верхньорогачицький	27	13	36
Нижньосірогозький	24	16	24
Олешківський	22	14	25
Білозерський	21	10	40
Каланчацький	13	7	23
Новотроїцький	8	8	11
Великоолександрівський	7	5	20
Гола Пристань місто	6	6	15
Бериславський	5	0	5
Іванівський	5	4	10
Горностаївський	2	2	2
Чаплинський	2	0	2

Зазначимо, що попри такої кількості діючих громадських організацій, моніторинг засобів масової інформації показав майже повну відсутність згадок про діяльність цих громадських організацій. В районній пресі згадувалися в більшості своїй херсонські громадські організації, які проводили в районах свої заходи. Це ІРЦ «Правовий простір», ГЦ «Нова генерація», «Успішна жінка», БФ «Джерело життя». В окремих випадках згадувалися й місцеві громадські організації. Наприклад, ММГО «Діло» з Каховки та Благодійний фонд «Святої Ольги» з Голої Пристані.

За п'ять років, що пройшли з того часу, ситуація змінилася: помітно виросла активність на рівні сільських громад.

Найбільша кількість структур громадянського суспільства зареєстрована в обласному центрі. На даний момент в реєстрах Головного управління Херсонської області зафіксовано більше ніж півтори тисячі громадських та благодійних організацій, а також творчих спілок та органів самоорганізації населення з приблизно двох з половиною тисяч зареєстрованих в області громадських організацій. На другому та третьому містах по кількості зареєстрованих залишаються Нова Каховка та Каховка. Зазначимо, що більшість з цих організацій припинили свою активну діяльність й часто є лише рядком в реєстрі. Але і за кількістю діючі організації міста обласного значення є найбільш активними.

За кількістю зареєстрованих ГО серед лідерів є Генічеська територіальна громада (94 структури громадянського суспільства), Скадовська територіальна громада (84), Олешківська (80) Чаплинська (60) тощо.

Помітно виросла кількість громадських організацій на рівні сільських територіальних громад. В цілому в сільській місцевості діє близько 380 громадських організацій.

Всі найбільш динамічні у своєму розвитку територіальні громади у 2016 – 2019 роках створили власні громадські організації. Частина з них зберігають свою активність та стають своєрідним кадровим резервом для керівних органів своїх територіальних громад.

Збільшується кількість сіл, в яких створюються кілька громадських організацій, й навіть в селах, що входять до територіальної громади, створюються свої громадські об'єднання. Своєрідними рекордсменами тут виступає Музиківська територіальна громада Херсонського району. В ній активно діють три громадські організації (ГО «Музичани», ГО «Турбота» та ГО «Освітня ініціатива»), лідери яких стають відомими вже на рівні області завдяки своїй активній участі в різних обласних заходах.

В Борозенській територіальній громаді зареєстровані чотири громадські організації – ГО «Мрія», ГО «Садок», ГО «Молодіжна» та Молодіжне спортивне-патріотичне об'єднання «Борозенська Січ». Чи всі з цих організацій є активними наразі невідомо, але кількість зареєстрованих громадських організацій залишається показовою. Це увага з боку громади до розвитку громадянського суспільства.

В Кочубеївській територіальній громаді зареєстровані три громадські організації (Ветеранська організація Кочубеївської ОТГ, Кочубеївська ГО «Громадські ініціативи 2015», ГО «Моя громада – мій добробут») та існують ще кілька ініціативних груп, а також планується створення органів самоорганізації населення.

Локальні громадські організації створені, наприклад, в Присивашській територіальній громаді (в селі Строганівка діє ГО "Затишок-Строганівка"), у Виноградівській територіальній громаді в селищі Брилівка діє ГО «Брилівські горизонти», яка, навіть видає свою газету.

В Асканій Новій ГО «Центр «Продуктивні ініціативи» навіть перемогла в конкурсі міні-грантів «Місцеві ініціативи для розвитку громад», який був влаштований в рамках програми DOBRE. В селищі також діє ГО «Сила громади».

В Новорайській громаді зареєстрована сільська громадська організація «Спільна турбота», в Милівській - неприбуткова громадська організація «Водолій», у Тягінці - ГО «Тягин», у Великих Копанях - ГО «Активна жінка», в Дар'ївці - ГО «Спільнота», в Станіславі – ГО «Стань і Слав», в Бехтерах - ГО «Надія», в Рубанівці у 2016 році були створені ГО «Колос» та «Справедливість».

В багатьох громадах діяли ветеранські організації учасників АТО. В окремих громадах вони об'єднані в єдині організації із іншими ветеранами, в інших громадах діють окремо. Так, в Новотроїцькій громаді діяли окремо три ветеранські організації «Організація ветеранів України», «Українська спілка ветеранів Афганістану», «Товариство воїнів - учасників, ветеранів АТО на сході України смт. Новотроїцьке». В частині громад діють навіть альтернативні громадські організації ветеранів АТО.

У 2014 році виник потужний волонтерський рух. Волонтерські організації допомагають військовим підрозділам, збирають кошти, шефствують над військовими, організують спільні громадські акції та благодійні кампанії.

На сьогодні існує кілька коаліцій громадських організацій, які виконують різні завдання. Є коаліції громадських організацій ветеранів АТО та волонтерських об'єднань. Існує коаліція патріотичних громадських організацій. Є коаліції, що виникають навколо вирішення тих чи інших проблем, наприклад, бачення розвитку своїх громад. В Херсоні, наприклад, діє Форум синергія (координатор Ганна Парфьонова, ГО «Розвиток»), Громадська платформа Херсону (координує Оксана Глебушкінка, «Нова Генерація»), Громадська рада, що створилася на базі дорадчо-консультативного органу Громадської ради при Херсонському міському голові (координатор Олександр Мошнягул, Причорноморський центр політичних та соціальних досліджень).

В окремих випадках виникають тимчасові коаліції, наприклад, неформальна коаліція жіночих організацій, які виступають за права жінок та ЛГБТ-товариств (координує БГ «Іная»).

На рівні області у минулому 2021 році відновлено діяльність Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства при Херсонській облдержадміністрації.

У 2020 році на підставі електронного голосування, яке було застосовано вперше, був обраний черговий склад дорадчо-консультативного органу Громадська рада при Херсонській облдержадміністрації. В цей орган увійшли представники 25 громадських організацій. Очолила раду керівниця ГО «Антонівська хвиля» Ганна Зарудня.

При обласній державній адміністрації також діє Рада з питань міжнаціональних відносин, яка об'єднала представників всіх національних товариств, які діють в Херсонській області та діє Молодіжна рада.

У 2021 році відбулися вибори нового складу громадської ради при Херсонському міському голові. До її складу увійшли представники 24-х громадських та благодійних організацій.

В травні 2021 року був оновлений склад Громадської ради при Новокаховському виконкомі. До його складу увійшли 28 членів, які представляють 10 профспілкових

організацій, 5 спортивних організацій, 4 ветеранських організацій, у тому числі ветеранів Державної податкової служби, 1 релігійну організацію (Управління Новокаховської єпархії УПЦ) (зазначимо, що інші релігійні організації до Громадської ради не увійшли, хоча в місті на той час активно діяла Рада релігійних організацій та інші організації).

В червні 2021 року при Виконавчому комітеті Каховської міської ради був обраний новий склад Громадської ради. До складу Ради увійшли 8 представників громадських організацій.

У зв'язку із реорганізацією районів були ліквідовані вісімнадцять районів. Це негативно вплинуло на розвиток структур громадянського суспільства. Одним з негативних чинників стала ліквідація громадських рад при районних державних адміністраціях. Незважаючи на те, що ці громадські ради діяли часто формально, але їхнє існування в цілому мало позитивне значення для інституційного розвитку громадянського суспільства. Напередодні широкомасштабної російської агресії в територіальних громадах центрів колишніх районів не існують або припинили свою активну діяльність громадські ради.

Громадські ради створені не при всіх нових райдержадміністраціях. Цей процес ще триває. Важливо, щоб він врахував представників громадських організацій з приєднаних території. Громадська рада при Скадовській райдержадміністрації була створена наприкінці листопада 2021 року. До складу цієї Громадської ради увійшли представники районів, які були приєднані до Скадовського району. Усього до ради було обрано 28 осіб.

Важливим фактором розвитку громадянського суспільства в Херсонській області є діяльність міжнародних програм та різних донорів, які надають підтримку громадським ініціативам, проводять систематичне навчання громадських активістів. В області, фактично, створено кілька потужних центрів з числа місцевих громадських організацій (Фонд розвитку громади «Дія», «Нова Генерація», Причорноморський центр політичних та соціальних досліджень, Фонд «Об'єднання» тощо).

Також останніми роками появилася тенденція створення безпосередньо міжнародними програмами своїх регіональних офісів, які координують на місцях процес розбудови незалежних структур громадянського суспільства, зміцнення місцевого самоврядування та розвитку діалогу між владою та громадою й впровадження на місцях реформ в Україні.

Таким чином, ми можемо констатувати, що останні роки формальні та неформальні структури громадянського суспільства активно розвивалися в нашій області. Збільшився рівень системної роботи, кількість громадських організацій, особливо в сільській місцевості. Підвищився рівень професіоналізму громадських активістів. Впроваджені процедури демократії участі. Появилися нові громадські діячі. Всі ці фактори мали серйозний вплив на силу спротиву громадянського суспільства в період тимчасової окупації Херсонщини.

4. Хід воєнних дій на Херсонщині

В ніч на 24 лютого Росія віроломно напала на Україну, розпочавши найбільшу в XXI сторіччі війну на Європейському континенті.

Вже в перший день агресії окупанти оточили три з п'яти районних центрів області (Генічеськ, Скадовськ, Нова Каховка), що були розташовані на лівому березі Дніпра, та вийшли на околиці обласного центру. На території області тривали важкі бої. В перші дні окупації агресор обрав тактику оточень населених пунктів. На в'їзді в місто встановлювався блок-пост. Агресор проводив поліцейські операції по зачистці сільської місцевості.

Все керівництво виконавчої гілки влади, поліції, СБУ, прокуратури терміново евакуювалося за межі області. Фактично, в перші дні військової агресії представники місцевої державної влади виявилися неспроможними для виконання своїх функцій.

З 24 лютого по 1 березня Херсон перебував в російській облозі. Були заблоковані підступи до міста. Бої точилися навколо міста. 1 березня російські агресори розпочали захоплення міста, яке тривало кілька днів. На вулицях міста агресору протистояли нечисельні підрозділи територіальної оборони.

В березні російський наступ продовжився в напрямку Кривого Рогу, Снігурівки та Миколаєва. Територіальні громади правобережної Херсонщини опинилися в зоні інтенсивних бойових дій та в центрі гуманітарної катастрофи. В багатьох селах внаслідок бойових дій загинуло багато людей, були відсутні світ, вода. Не було підвозу продуктів. Наприклад, в Антонівці дали світло, газ та воду через десять днів після початку бойових дій, в Музиківці – через два тижні.

Наприкінці березня Збройні сили України розпочали контрнаступальні дії та 31 березня повністю звільнили *Кочубеївську* громаду. Ще у п'яти громадах була звільнена частина населених пунктів. В *Нововоронцовській* громаді на початку квітня були звільнені Нововоронцовка та Осокорівський старостинський округ. У *Високопільській* громаді звільнені село Князівка, Малошестірнянський старостинський округ, частково Іванівський старостинський округ. У *Станіславській* громаді після кількатижневих боїв була звільнена Олександрівка, але від неї практично нічого не залишилося. У *Чорнобаївській* громаді звільнені села Посад-Покровського старостинського округу. В *Білозерській* громаді звільнений Таврійський старостинський округ. У *Великоолександрівській* громаді звільнені Білокриницький, Новопавлівський та Новокалузький старостинські округи, частково Давидовобридський старостинський округ).

Фактично, з квітня – травня лінія фронту стабілізувалася. В правобережних громадах Херсонської області проходили кількамісячні важкі позиційні бої. В результаті боїв окремі села переходили із рук в руки.

Наприкінці липня – в серпні Збройні сили України взяли під свій вогневий контроль правобережну та частину лівобережної Херсонщини, що стало передумовою докорінної зміни ситуації на правобережжі. Завдяки постійному тиску українських військ, 5 вересня було оголошено про звільнення центра Високопільської територіальної громади. В результаті наступальних дій у вересні – на початку жовтня було звільнено 29 населених пунктів, що складає 9% території Херсонщини. В результаті наступу повністю звільнені Нововоронцовська, Високопільська та Новоолександрівська громади, частково Білозерська, Калинівська, Милівська, Великоолександрівська, Чорнобаївська.

Завдяки успішним діям в жовтні – листопаді Збройні сили України звільнили всі правобережні громади Херсонської області. 11 листопада був звільнений Херсон. На даному етапі бойові дії за повне звільнення Херсонщини продовжуються. Збройні сили України взяли під вогневий контроль зосередження військових сил окупантів та пунктів управління. У відповідь російський агресор завдає масовані ракетно-артилерійські обстріли правобережних громад Херсонщини, від яких дуже потерпають мирні мешканці та інфраструктура громад. Війна продовжується.

5. Трансформація органів місцевого самоврядування

Воєнні дії в регіоні запустили процес трансформації місцевої влади, і наразі цей процес ще не закінчено. Зміни в процесі пов'язані з черговістю етапів розвитку воєнного конфлікту та залежать від його перебігу. Наразі, лівобережна частина Херсонщини залишається окупованою, велика кількість людей і громад знаходиться під «фільтраційним» тиском військ рф. Та вже зараз добігає кінця процес створення місцевих військових адміністрацій. Таким чином, буде завершено логічну трансформацію органів місцевої влади, в якому вона буде знаходитись до закінчення війни. А вже після війни на Херсонщину чекає друга хвиля трансформації, зворотня та менш трагічна.



Плин військової агресії для громад Херсонської області можна умовно розділити на три великих етапи: **вторгнення, окупація, деокупація**. В перші дні повномасштабного вторгнення війська супротивника ставили на меті якомога глибше проникнення на територію України. Попри часткові успіхи на південному напрямку з захопленням низки стратегічних об'єктів регіону, таких, як Каховська ГЕС, та взяття в облогу сусіднього Миколаєва, ворог не мав достатньої кількості сил та ресурсів окупувати саму всю область – її міста та громади. Здебільшого контроль поширювався вздовж транспортних магістралей, які окупанти використовували для перекидання сил на північний та східній напрямки.



Встановлення окупаційної влади не було миттєвим. Більш того, окремі громади довгий час не мали навіть умовної окупаційної влади або тиск цієї влади був зменшений. Однак з плином часу, поступовим нарощенням угруповання та кількості окупантів, в тому числі й перекиданням адміністративного ресурсу з території рф та її сателітів, картина починала змінюватись, а перехідний період змінила повноцінна окупація.

Самим яскравим прикладом **перехідного періоду** в регіоні є окупація Херсону. До міста війська рф підійшли ще в **першу половину 24 лютого**. На околицях, поблизу Антонівського автомобільного мосту, зав'язались бої. Поступово окупанти взяли Херсон в облогу, оточивши місто блокпостами та використовуючи окружну трасу як транзит військ до Миколаєва. Озброєний спротив окупантам продовжувався до перших чисел березня. Після чого війська рф остаточно зайшли в місто. **Період вторгнення завершився, перехідний період – почався.**

Весь час міський голова Ігор Колихаєв публічно заявляв, що попри наявність в місті окупаційний військ, містом керує українська влада. Схожі заяви лунали 24 лютого

від міського голови Нової Каховки – Володимир Коваленко. Однак, вже цього ж дня він визнав, що місто перейшло до ворога та знаходиться в окупації (*прим. – 26 лютого В. Коваленко з підлеглими взагалі покинули приміщення міської ради та перебазувались на територію одного з КП*).

На час дії перехідного періоду в Херсоні вся влада була **сконцентрована** в оточені **міського голови** та **виконавчому комітеті**. Саме вони вирішували нагальні проблеми міста: комунальні, гуманітарні та інші питання. Виконком збирався в приміщенні міської ради. Там же збирались міський голова з заступниками та депутатами. Як єдиний орган, Херсонська міська рада VIII-го скликання де-факто зупинила свою роботу.

Паралельно з роботою української влади, окупанти створили «Комітет порятунку Херсонщини», який в майбутньому перетвориться на маріонеточну владу в регіоні. До складу комітету увійшли три депутати Херсонської міської ради VIII-го скликання від однієї фракції – «Блок Володимира Сальдо».

Лише через два місяці від початку вторгнення окупанти зайняли приміщення міської ради й вигнали всіх співробітників. **25 квітня** перехідний період для Херсону **завершився**. Попри втрату адміністративної будівлі, міський голова Ігор Колихаєв продовжував заявляти про роботу української влади для підтримання життєдіяльності міста. Ще через **два місяці**, 28 червня, окупанти **викрали міського голову** з його офісу.

Приклад Херсону є узагальненим для всього регіону. Більшій інтенсифікації перехідного періоду зазнали населені пункти, що розташовані поблизу транспортних магістралей – Гола Пристань, Олешки, Нова Каховка тощо. Більш віддалені громади було «остаточно» окупано лише наприкінці літа, коли війська РФ готували собі запасні позиції на Лівобережній Херсонщині.



Окупація, фільтрація та вибір. З досвіду Херсона можна побачити, що окупанти витратили щонайменше **2 місяці** на перехоплення адміністративного управління містом. Через **4 місяці** вони остаточно завершили «паралельні процеси» в управлінні з викраденням міського голови. Протягом всього періоду окупації спостерігався адміністративний кадровий голод у окупантів. Будь-яке більш-менш значуще призначення чи ініціатива не відбувались без казусів. На місце директорів школи брали охоронців або кочегарів, відділом культури могла «керувати» проста прибиральниця. Такі соціальні «ліфти» спостерігались по всьому регіоні. Паралельно з цим, окупанти не полишали надії переманити спеціалістів на свій бік. Засоби впливу не відрізнялися різноманітністю: це був або підкуп, або психологічний тиск. Від громади до громади самі інструменти психологічного тиску також відрізнялись, як відрізнялась і ціна можливого підкупу. Коли окупанти розуміли, що людина на співпрацю не піде, тоді **людину викрадали й починали**

катувати. Також представників органів місцевого самоврядування викрадали через нерозуміння системи управління в Україні. Так **22 березня** було викрадено старосту села Стара Збур'ївка. За думкою окупантів, староста не є призначеною або вибіркою посадою, а є місцевим авторитетом, що знає «все і про всіх». А значить, саме він створює та керує диверсійно-розвідувальними сітками, володіє інформацією щодо «схронів» зброї. Його забирали двічі, постійно катували, й лише 12 квітня відпустили на волю під **тиском міжнародної спільноти.**

Випадки з викраденнями старост **не припиняються** і понині. В листопаді російські військові викрали старосту однієї з громад Каховського району. Причиною викрадення став примус до участі в пропагандистському відео. **Ризики** «фільтраційних заходів» **залишаються актуальними** для представників органів місцевого самоврядування, що не змогли евакуюватись до вільної України.



Кілька разів окупанти викрадали **Скадовського міського голову** Олександра Яковлева, погрожували розправою **Олешківському міському голові** Євгену Рищуку, викрали та катували **Бериславського міського голову** Олександра Шаповалова. Перспективи у представників української влади на окупованих територіях є лише дві: або **колаборація**, або **евакуація**. З точки зору якості місцевого самоврядування, окупація вже не додає плюсів. Проте, евакуювавшись, представники місцевого самоврядування змогли дистанційно продовжувати свої функції, особливо якщо ці функції – адміністративні. Голови міст та громад інформують громадян, що залишилися, через засоби масової комунікації (**сайт громади, Telegram-канали, сторінки Facebook**). Продовжуються фінансові розрахунки в громаді: заробітну платню отримують вчителі, працівники критичної інфраструктури, лікарі тощо.



Гострий кадровий голод окупантів запустив небачений в регіоні соціальний «ліфт», наповнюючи перелік колаборантів як проросійсько-налаштованими людьми, так і відвертими маргіналами. Однак до списку колаборантів долучилися і деякі керівники громад. Прикладом може слугувати голова **Присиваської громади** – Сергій Кліщевський, який за чисельними повідомленнями співпрацює з окупантами. Однак, до висунення офіційної підозри, залишається варіант дії під тиском. Схожі чутки в інформаційному просторі були про голову **Нової Каховки** – Володимира Коваленко, допоки він не виїхав з окупованого міста.

Місцеві депутати радше йдуть на колаборацію, деякі з них отримують високі посади в окупантів. Лише 17 листопада Служба Безпеки України висунула підозру депутату міськрайонної ради Херсона від ОПЗЖ за роботу на окупаційних структурах

«міністерства внутрішніх справ». Детальну та остаточну інформацію можна буде отримати лише після деокупації регіону.



Інтенсивна деокупація регіону потребувала юридичних змін. Саме тому **19 вересня** Президент України почав своїм указом утворювати військові адміністрації на території області. Разом з утворенням військових адміністрацій вся повнота влади переходить до них, а діяльність місцевих рад – припиняється.

На території Херсонської області утворено **39 військових адміністрацій** населених пунктів: 15 у вересні, 20 у жовтні, 9 у листопаді.

Загальні настрої суспільства

Повномасштабна російська агресія та тимчасова окупація Херсонщини викликала широку патріотичну консолідацію херсонського суспільства та потужне зростання громадянської активності, проявлення найрізноманітніших форм громадської співпраці. За своїм розмахом та різноманітністю проявів це була найбільша кампанія в області. Тригером спротиву стають чутки про плани окупантів перетворити Херсонську область на так звану Херсонську народну республіку та необхідність самоорганізації і самодопомоги в умовах, коли центральна влада виявилася безсилою захистити права та свободи мешканців області, а також вирішувати чисельні проблеми херсонців.

Діяльність політичних партій та депутатів

Наприкінці лютого - в березні більшість політичних та громадських діячів публічно продемонстрували консолідовану проукраїнську позицію. У своїх рішеннях та діях депутати обласної ради, ради обласного центру засуджували повномасштабну агресію. Жоден з осередків політичних партій навіть відверто проросійського спрямування не підтримав повномасштабну російську агресію.

Так, місцеві керівники Опозиційної платформи за Життя виступили з проукраїнськими заявами, які засуджували військову агресію. В Херсонській міській та в кількох інших радах депутати ОПЗЖ оголосили про саморозпуск своїх фракцій.

Депутати Херсонської обласної ради 12 березня провели онлайн-засідання, на якому були присутні 44 депутати. Вони ухвалили звернення про недопустимість утворення псевдореспубліки на території області російськими окупантами.

Депутати обласної ради від блоку Володимира Сальдо 13 березня звернулися із відкритим листом, в якому зазначили, що фракція Блоку Володимира Сальдо в обласній раді одноголосно підтримує рішення обласної ради із засудженням будь-яких спроб проведення референдуму про проголошення псевдореспубліки. Й це не зважаючи на вже відомі на той момент дії самого Володимира Сальдо та ту роль, яку відвели йому окупанти.

Так, серед тих небагатьох діячів, які пішли на співпрацю із окупантами, були окремі відомі політичні діячі, у тому числі обласного масштабу (Володимир Сальдо, Віталій Булюк), депутати від різних політичних партій. Були там і представники «Нашого краю», Блоку Володимира Сальдо, Опозиційної платформи за життя, Слуги народу, Європейської солідарності та деяких інших партій, але то були скоріше виключення з правил.

Місцеві організації політичних партій, навіть проросійські орієнтованих, не виступили інституційною підтримкою окупаційного режиму, як це було під час окупації Криму та окремих районів Луганської та Донецької областей. Але вони і не очолили мирний спротив громадян. Цей спротив проходив без партійних прапорів та без партійних лідерів.

В той період багато депутатів місцевих рад стали активними організаторами багатьох громадських процесів, але ця активність не пов'язувалася із належністю до політичних партій.

Мирний спротив

4 березня на Площі Свободи відбувся перший мирний пікет активних херсонців. Один з учасників пікету - головний режисер Херсонського театру Сергій Павлюк закликав у своєму стрімі на профілі у Фейсбуці городян вийти на Площу Свободи у суботу 5 березня. Одночасно в соціальних мережах закликали брати участь у цьому ж мітингу відомі громадські діячі (Олександр Мошнягул та інші), а повідомлення про акцію стало вірусним в більшості пабліках містах. Таким чином, 5 березня на Площі Свободи відбувся масштабний мітинг херсонців проти планів окупантів створити так звану «Херсонську народну республіку». З того часу в Херсоні розпочалися щоденні мітинги під головним лозунгом «Херсон – це Україна». Подібні мирні акції протесту стали проходити в інших містах та селах області. На них збиралися десятки тисяч учасників. Окупанти поступово оговталися від несподіваних акцій протестів та розпочали полювання на активних учасників акцій, розшукуючи їхніх організаторів. Пізніше окупанти почали застосовувати слізогінний газ та світлошумові гранати для розгону мітингів. В Новій Каховці, Чаплинці, Білозерці, Каланчаку, Скадовську вони застосовували вогнепальну зброю. Поступово окупанти придушили мирний спротив. Останні мітинги у Херсоні відбулися наприкінці квітня.

Громадські ініціативи

Відповіддю на російську агресію стало потужне зростання громадської активності всіх верств херсонського суспільства. Кожен новий виклик та загроза викликали відповідь у вигляді самоорганізації, проявів активності та мережевої співпраці громадян. В перші дні навіть не вистачало центрів координації, які б направляли суспільну енергію.

Херсонці вишикувалися у величезні черги до пунктів Херсонської обласної служби крові, щоб здати свою кров, масово шукали та знищували ймовірні ворожі мітки на вулицях, змінювали табличку та дорожні вказівники із назвами вулиць та населених пунктів, несли одягу та харчування для поранених українських солдатів до лікарень, до волонтерських центрів. На заклик допомогти продуктами харчування місцеві браконьєри роздавали безкоштовно рибу херсонцям, а місцеве підприємство «Данон - Дніпро» безоплатно роздавало свою продукцію. Й подібних історій є багато.

В більшості випадків подібні громадські ініціативи не формалізувалися жодним чином – це була ідеальна САМОорганізація: активні громадяни, підприємці та навіть окремі підприємства реагували на виклики та потреби, намагалися допомогти людям похилого віку, маломобільним та іншим соціально незахищеним категоріям, а також пораненим бійцям ВСУ. На кожну публічно озвучену проблему йшов потужний громадський відгук.

Громадська самоорганізація

На кожні нові загрози війни та окупації суспільство відповідало самоорганізацією.

Наведу кілька прикладів. В перші дні початку широкомасштабної агресії постало серйозне питання охорони громадського порядку. В цей період в багатьох громадах області починають формуватися добровільні громадські формування з охорони правопорядку.

В Херсоні за ініціативи депутата Херсонської міської ради Іллі Карамалікова формується волонтерська народна дружина. Дружинники здійснювали нічне патрулювання міста, а на початку березня зуміли зупинити хвилю мародерства, яка захлиснула місто після окупації. В окремі дні на нічне чергування виходило кілька сотень чоловіків. А на середину березня кількість волонтерів народної дружини склала близько тисячі осіб. Це викликало незадоволення в окупантів. Був проведений обшук в штабі Муніципальної варті. Кілька дружинників були серйозно побиті. З часом нічні патрулювання були припинені.

Подібні формування охорони громадського правопорядку виникли і діяли в Каховці, Новій Каховці, Олешках, в деяких інших громадах області. Наприкінці березня – на початку квітня ці громадські формування були розпущені. Так, 6 квітня Каховське громадське формування з охорони правопорядку «Щит» оголосило про припинення своєї діяльності.

Можна назвати ще деякі інші форми громадської самоорганізації: колективне гасіння лісових пожеж, облаштування бомбосховищ зусиллями активних громадян, спроби організації оборони міста (виготовлення пляшок із коктейлем Молотова, виготовлення барикад на в'їзді в місто), допомога соціально незахищеним тощо.

Протягом окупації в різних критичних ситуаціях відзначалися прояви стихійної самоорганізації, а також підпільна агітаційна діяльність громадських активістів. Так, в травні силами самоорганізованих жителів Іванівки, Чулаківки, Рибальчого і Геройського гасилися лісові пожежі, всупереч перешкодам з боку окупантів. Багато активістів з підпілля, без координації з боку командування ЗСУ, розвішували проукраїнську наглядну агітацію і зривали чи псували російську.

Волонтерські ініціативи

Наприкінці лютого – початку березня виникають мережі волонтерів, які координуються активними городянами. Подібних центрів були десятки. Назву три, що координувалися місцевими журналістами: це Волонтерський загін патріотів Херсону «Котики-патріотики», який був створений Іриною Саліховою із друзями; це волонтерська ініціатива головного редактора телеканалу «Херсон плюс» Володимира Косюка; це волонтерська ініціатива, яка координувалася журналістом Костянтином Риженком. В місті також активно працюють церковні волонтерські організації, створюються нові волонтерські центри, наприклад, створено центр при Народній дружині. Активізували свою роботу вже знані організації - активно працює «Червоний Хрест», який організував мережу волонтерів для роздачі продовольства та товарів першої необхідності.

Діяльність громадських організацій в період окупації

Вторгнення і швидка окупація призвели до згорання видимої активності як НГО, так і більшості індивідуальних активістів і неформальних груп. Всім була очевидною наявність в окупантів певних «чорних» списків, де серед іншого фігурували і члени НГО та активістияк небезпечний підривний елемент, провідники ворожих окупантам західних цінностей та подавленої ними у власній країні протестної активності.

Одними з перших під репресії попали активісти патріотичних українських організацій та волонтерських організацій, які допомагали військовим в зоні АТО, і ветеранських організацій. В помешканнях цих активістів проводилися обшуки, людей викрадали, піддавали тортурам.

Обшуки проводилися й в інших громадських організаціях. Подібні факти фіксувалися у Херсоні, Каховці, інших містах. Затримувалися активісти громадських організацій.

У зв'язку з тим, що звична діяльність громадських організацій стала неможливою, частина з них переорієнтувалася на допомогу соціально незахищеним та внутрішньо переміщеним особам. Форми допомоги були різними: від збирання коштів, пошуку донорів для організації благодійної допомоги до передачі грошей, адресної допомоги продуктовими наборами, приготування безкоштовних обідів, збирання замовлень та організації їхнього перевезення тощо.

Більшість з громадських активістів були вимушені виїхати на вільну територію, де вони і зараз продовжують займатися організацією гуманітарної допомоги, збором коштів, іншими ініціативами на вирішення проблем ВПО, громадян на щойно звільнених територіях та на тимчасово окупованих територіях.

Деякі напрямки звичайної діяльності НГО і БФ збереглися, але з обмеженням інструментарієм, тобто підсилилась роль прямої неафішованої дії, зменшилась роль

адвокації. Інші види діяльності: захист довкілля, розвиток демократії участі поки що зникли як такі. Деякі напрямки діяльності були згорнуті. Так, жіночі організації намагалися допомогти жінкам від насильства, але їхні можливості були значно обмежені: це був лише пошук тимчасового житла та гуманітарна допомога. Цікавим феноменом стала діяльність зоозахисників, які намагалися продовжувати допомагати в умовах війни бездомним тваринам, збираючи благодійні кошти на таку допомогу.

Благодійна допомога

З продовженням окупації частина суспільства намагалася самоізолюватися, максимально обмежити контакти із окупаційною адміністрацією, піти у «внутрішню еміграцію», або, за неможливості, виїхати за межі окупаційної зони. Створюються своєрідні внутрішньо закриті та вільні від впливу окупантів неструктуровані середовища, які системно підтримують один одного через свої волонтерські центри та своєрідні товариства взаємодопомоги, наприклад, через церковні організації або ті, які зберігають свою невідчужуваність завдяки у тому числі підтримці з боку вільної України (бюджетне фінансування та волонтерські ініціативи).

Волонтерська діяльність часто здійснювалася із ризиком для життя. Є факти гибелі волонтерів в зоні бойових дій, бо жодного зеленого коридору для гуманітарної допомоги для Херсонщини не було. Окупанти часто грабували гуманітарні грузи або не пропускали їх. Волонтери дедалі частіше ставали ціллю переслідувань окупантів. Окупаційна адміністрація намагалася приборкати незалежну волонтерську діяльність в організації гуманітарної допомоги, бо слушно вважала, що будь-які самостійні волонтерські ініціативи - це одна з форм спротиву окупації та підтримка зв'язків із вільною Україною, це продовження функціонування незалежного та невідчужуваного окупантам суспільства.

З червня окупанти розпочали справжнє полювання на волонтерів. Серед тих, кого затримували, можна назвати найбільш відомі прізвища: Роман Баклажов, Олег Акімченко, Вікторія Карпова та інші

Крім тиску та репресій безпосередньо на волонтерів в місті, окупанти влаштовують перешкоди у доставці гуманітарних вантажів з вільної території, які й без цих перешкод доставляються невеличкими партіями. Наприкінці серпня був період, коли на блок-посту у Василівці окупанти не пропускали гуманітарні та волонтерські вантажі, які невеличкими партіями доставляють волонтери на окуповані території.

Поступово волонтерство сходило нанівець у зв'язку із тим, що окупанти переслідували волонтерські організації, полювали та викрадали волонтерів, створювали неможливі умови для праці, у тому числі своїми блокадами. Значна частина волонтерів була вимушена покинути тимчасово окуповану територію.

Інформування як форма спротиву

Однією із надзвичайно важливих форм громадської активності стало розповсюдження та вільне обговорення інформації. В умовах інформаційної блокади, тотальної цензури, загроз фізичного знищення, розповсюдження інформації ця активність допомагала багатьом херсонцям витримати тяготи окупаційного життя.

З початку окупації формами інформаційної активності стали:

- стріми (онлайн-трансляції в соціальних мережах), які проводили керівники громад, громадські діячі, журналісти та блогери;
- особисті повідомлення в соціальних мережах, в першу чергу у Фейсбукі, сторіс в Інстаграмі, блоги в Тік-тоці. Обмін думок, фіксування повсякденності, інформування про актуальності, попередження про небезпеки, алярм щодо тих, кого викрали. Наведемо лише один приклад: блог виховательки дитячого садка Олени Наумової, яка мала популярний Тік-Ток блог, станом на кінець літа цей блог мав 104 тисячі підписників та 1,9 млн лайків.
- пабліки, чати будинків, мікрорайонів, територіальних громад, спеціалізовані чати з окремих питань, в яких всі городяни в режимі онлайн ділилися повідомленнями про ситуацію, координували ініціативи, самоорганізовувалися, налагоджували свій невеличкий бізнес;
- телеграм-канали, особливо місцеві. Сили цих телеграм-каналів була у тому, що контент створювався зусиллями всього читацького загалу. Херсонці пересилали повідомлення про те, що вони побачили, сфотографували або зробили коротке відео. Ці повідомлення формували інформаційне середовище, що впливало на громадську атмосферу, надихало, надавало сили. Херсонці сприймали події очима адмінів каналів «Хуйовий Херсон», «Миколаївський Ваньок» та інших. Важливо, що телеграм-канали із найбільшою читацькою аудиторією займали виключно проукраїнську позицію.

За адміністраторами та редакторами популярних місцевих пабліків окупанти влаштовували полювання, бо вони розуміли надзвичайне значення їхньої діяльності.

Також були й інші форми інформування. Це коментарі місцевих для ЗМІ про ситуацію в області, особисті телеграм-канали політиків та журналістів, які становилися часто площадкою для самоорганізації (наприклад, телеграм-канали Юрія Соболевського, Костянтина Риженко).

Український підпільний рух влітку намагався розширити види розповсюдження інформації та перейшов від розклеювання листівок до видання підпільної газети «Голос Партизана». Друковане видання є важливим джерелом інформації в умовах інформаційної блокади.

Окупанти розшукували журналістів та блогерів, викрадали їх, піддавали тортурам. Частина журналістів переховувалася від переслідувань, при цьому виконувала свою функцію інформування про ситуацію в регіоні. Журналісти також вели блоги в соціальних мережах. На жаль, деякі з них були викрадені окупантами, піддавалися тортурам. Так, один з перших на початку березня в Херсоні був викрадений херсонський журналіст та громадський активіст Олександр Тарасов, його примусили записати відео, де він дискредитує мирний спротив та називає деякі прізвища активістів. Це викликало негативний резонанс, потім подібні відео із «зізнаннями» викрадених громадян стануть буденністю. Тарасов проводив щоденні стріми на початку війни та в перші дні окупації. Його подальша доля невідома. В Новій Каховці окупанти викрали журналіста та блогера Сергія Цигіпу. Він й досі перебуває в російській тюрмі. В Каховці викрали відомого журналіста Олега Батуріна, пізніше була викрадена Жанна Кисельова, в Херсоні тележурналістка Анжела Слободян. Окупанти схопили блогерів Олену Наумову, Валерія Комагорова та @koshmarik_olegivna29

Не зважаючи на те, що окупанти проводили системну зачистку інформаційного поля Херсонської області, місцеві видання, редакції яких евакуювалися, продовжували інформувати про події в області. Це «Вгору», «Мост», «Кавун.Сіті», Центр журналістських розслідувань та інші видання. Деякі журналісти для цих видань писали із підпілля.

Громадські ініціативи для евакуації населення

Вже в березні херсонці почали самоорганізовуватися для організації евакуації мешканців області. З самого початку місцева та центральна влада самоусунулася від організації евакуації. Й херсонці були вимушені самі організовувати евакуацію. Було кілька видів евакуації: спроби самостійного виїзду, коли херсонці на своїх машинах або в одиночку чи групами виїжджали на свій страх та ризик. Також був організований досить прибутковий бізнес перевезення. Й, нарешті, до цього перевезення підключилися волонтери. Крім «комерційних» рейсів, були безкоштовні, які оплачувалися через різні джерела, у тому числі через спонсорські кошти. Тисячі херсонців були врятовані завдяки волонтерським ініціативам з безкоштовної евакуації.

Боротьба за символічний простір

Однією із важливих форм громадського активізму стала боротьба за збереження українського символічного простору. Одним із зусиль окупантів стало знищення українських символів, символів боротьби за українську незалежність. Натомість громадські активісти масово протистояли цьому тиску окупантів. Херсонці вивішували українські прапори, зривали російські, псували пропагандистські бігборди, малювали кольори українського прапору, замальовували кольори російського прапору, писали всюди патріотичні написи, клеїли листівки.

Саботаж як форма спротиву

Окупантська адміністрація впроваджувала системну політику поглинання окупованих територій. Інструментами цієї політики були масовий терор, інформаційна блокада, масова кампанія брехні, зомбування та пропаганди, руйнування економічних, фінансових та логістичних зв'язків із вільною Україною, насаджування російських стандартів в управлінні, створення нових органів управління, масовий підкуп, переманювання професійних кадрів та відомих авторитетних людей. Однією із форм протистояння цієї політики став масовий саботаж, відмова у співпраці та спротив окремих груп населення.

Найбільш яскраво це проявилось у сфері місцевого самоврядування та в освітній сфері. Фактично, в цілому насадити замість українського місцевого самоврядування російське управління окупантам в більшості своїй вдалося лише наприкінці серпня – початку вересня через масові репресії проти керівників громад та посадових осіб місцевого самоврядування, тобто через півроку тиску та репресій.

А насаджування так званих «російських стандартів освіти» повністю провалилося. Херсонські вчителі масово проігнорували запрошення на роботу. Ось типова історія: за повідомленням журналіста Олега Батуріна, у Каховському ПТУ № 14 лише 12 з 90 співробітників зголосились навчати дітей за так званими «російськими програмами». Набрати більше людей окупантам не вдається. Директора шкіл категорично відмовляються від співпраці, намагаються виїхати за межі тимчасово окупованої території. В результаті нові органи управління, установи та учбові заклади очолюють непрофесійні кадри.

Окупанти лише змогли відкрити невеличку частину шкіл, але пізніше постійно оголошували так звані канікули для невеликої кількості дітей, які пішли до школи.

Саботаж батьків також був однією із відповідей окупантам.

Діяльність громадських організацій та органів місцевого самоврядування на звільнених територіях та в місцях розміщення ВПО

Головна діяльність легальних громадських організацій сконцентрована на вільній території: це допомога громадянам, що мешкають на щойно звільнених територіях та організація допомоги і інтеграція ВПО з Херсонської області. З'являються нові благодійні фонди та організації («Нескорений Херсон», «Support Херсон», працюють інші). Головні сфери діяльності: гуманітарна допомога визволеним громадам, ВПО з Херсонської області, надання консультацій різним категоріям херсонців тощо.

При Херсонському міськвиконкомі, який продовжує діяти на вільній території, створено Центр координації допомоги ВПО від Херсонської міської ради. Його роботу координують депутати міської ради Юрій Рожков (партія Ігоря Колихаєва «Нам тут жити») та Іван Глухов (партія «Європейська солідарність»).

Ці ініціативи реалізуються спільно із громадськими організаціями та місцевою владою. Створюються Координаційні центри допомоги херсонським переселенцям. Так, виконуюча обов'язки Херсонського міського голови Галина Лугова 28 липня оголосила про плани створення в Чернівцях Центра допомоги переселенцям з Херсонщини. Чернівецький міський голова Роман Клічук публічно оголосив про підтримку ініціативи херсонських депутатів. Про створення подібного центру в Івано-Франківську було оголошено 15 серпня. Він був створений за участі благодійної організації «Херсон нескорений» (керівник Володимир Ключевський), «Нової Генерачії» (керівниця Оксана Глебушкіна) та Центру координації допомоги ВПО від Херсонської міської ради. До речі, один з перших подібних центрів був створений у Вінниці наприкінці червня. В Києві центр по наданню гуманітарної допомоги внутрішнім переміщеним особам з Херсонщини відкрив благодійний фонд «Support Херсон» (керівник Нісар Ахмад, депутат Херсонської районної ради від «Слуги народу», керівник ГО «ЗеМолодіжка Херсонщина»).

Після звільнення правобережної частини області характерний для окупації характер громадянської активності не змінився. Так само переважають волонтерська допомога незахищеним верствам населення і благодійність. Попередні традиційні види активностей залишаються «сплячими» з багатьох причин: пріоритети з огляду на поточні проблеми і виклики на рівні громад вимагають саме прямої допомоги грошима, їжею, одягом і будівельними матеріалами. Між тим, законодавство про правовий режим воєнного стану і сама природа військових адміністрацій в частині задач, підконтрольності і підзвітності не сприяє відновленню традиційної активності через відсутність ані обов'язків дотримуватись прозорості роботи, ані політичної відповідальності перед виборцями. Так, на ВА не діє обов'язок ОМС розміщувати проекти рішень і самі рішення, дотримуватись регуляторної процедури, призначати посадовців за конкурсом, закритий чи обмежений доступ до реєстрів – публічних закупівель, бюджетних витрат, кадастрів, юридичних осіб. Влада позбулася необхідності звітувати, а громадськість позбулась можливості контролювати, а через відсутність інформації – радити і вносити пропозиції.

При всій важливості волонтерської діяльності і розподілу гуманітарної допомоги, продовження вищеописаної тенденції неодмінно призведе до того, що процесами первинного і подальшого відновлення зруйнованої інфраструктури займатимуться за остаточним принципом представники вертикалі військових адміністрацій без участі безпосередніх споживачів і користувачів тієї інфраструктури. Це об'єктивно призведе до неефективних рішень. А відсутність громадського контролю спричинить зростання корупційних ризиків при витрачанні бюджетних коштів.

Діяльність релігійних організацій як форма громадської активності

Окремо слід розглянути роль такого елемента громадянської активності, як релігійне життя. Від початку окупації громади ПЦУ опинилися у підпіллі, а кліриків системно переслідували, затримували і піддавали тортурам. Також пішли в підпілля прихильники віровчень, визнаних у державі-агресорі «екстремістськими» або «терористичними»: свідки Єгови та Хізб-ут-Тахрір. Між тим, діяльності громад УПЦ

МП і їхніх світських осередків надавалося максимальне сприяння, але за умови публічної підтримки як російської агресії під час захоплення територій, так і власне церкви РПЦ. В разі сумнівів у лояльності, кліриків МП так само піддавали репресіям і тортурам. Поки неможливо оцінити, який відсоток релігійних громад цілком став на бік ворога, але безумовно це відбулося на рівні обох херсонських єпархій УПЦ МП (Херсонської і Таврійської та Новокаховської і Генічеської), за підтримки існуючих при них «мірських» організацій і благодійних фондів. Останні в подальшому були помічені в допомозі окупантам при евакуації населення правого берега на територію росії, а згодом і в депортації жителів придніпровських населених пунктів на лівому березі вглиб південної Херсонщини чи до окупованого Криму.

Імітація окупантами «громадської активності»

Між тим російські окупанти почали насаджувати на окупованій території звичну для себе модель псевдогромадянського суспільства. В ній було місце для рудиментарних постсовєцьких профспілок та ветеранських організацій, а також для спортивних і культурних товариств, але за умови жорсткої підконтрольної ворогу політизації своєї діяльності. Саме політизація, точніше, участь у російській пропаганді і стала єдиним завданням підконтрольних вже окупантам ГО. До них додалися імпортовані з росії і окупованого Криму структури, задіяні в тамтешніх владно-бізнесових проєктах із збирання і розподілу різних видів «допомоги» місцевому населенню. Колаборанти, призначені на посади військовими комендантами окупантів, створили на рівні області і частини «муніципальних округів» (старих районів в адміністративному поділі до 2020 року) власні «громадські ради». До їх складу, окрім невідомих осіб «з вулиці», потрапили і окремі традиційні діячі ветеранських, афганських і чорнобильських організацій, які за участь у картинках ворожої пропаганди прагнули зберегти або збільшити звичний рівень бюджетного фінансування.

Влітку окупанти намагалися імітувати прихильність громадської думки та активної частини громадського суспільства. В рамках масових пропагандистських заходів, які повинні продемонструвати нібито підтримку з боку населення російській окупації, широко інформувалося про участь громадських організацій в сприянні діяльності окупантів.

Створювалися «профспілки». Російські засоби масової пропаганди широко інформували про діяльність «тематичних» громадських організацій («Матері Херсонщини», «Молодь Херсонщини», «Будівники Херсону» тощо).

Відкритість діяльності органів місцевого самоврядування, місцевих державних адміністрацій, військових адміністрацій та можливість громадського контролю

Воєнний стан, надаючи можливість зупиняти цілу низку важливих прав і свобод, разом з тим юридично спричиняє на місцеве самоврядування, громадський контроль, прозорість і відкритість публічної сфери не настільки значний вплив. Зокрема, основним законом «Про правовий режим воєнного стану» передбачено скасування конкурсів при прийнятті на державну службу і службу до органів місцевого самоврядування як для військових адміністрацій, так і для ОМС, що зберегли свої повноваження (ч.5. ст.10). Також передбачене призупинення електронного декларування (ч.6.ст.10) і в частині військових адміністрацій (але не ОМС) та припинення дії закону про «Публічні закупівлі» (п.4. ч.2 ст.15).

Разом із тим, відразу після широкомасштабного вторгнення, попри відсутність законодавчого врегулювання, широкого розповсюдження серед ОМС і військових адміністрацій набула практика інформаційної закритості, зокрема в частині блокування офіційних веб-сайтів громад, районних і обласних адміністрацій, не оприлюднення розпоряджень відповідних голів, проєктів НПА, регуляторних актів (і не дотримання процедури регуляторної діяльності загалом), не оприлюднення рішень сесій рад та рішень ВА, не оприлюднення поточної бюджетної інформації, обов'язкової за ч.3,4 ст. 28 Бюджетного кодексу України та інформації про комунальні підприємства, обов'язкової за ч.8 ст.78 Господарського кодексу України.

Законом № 2259-IX від 12.05.2022 Верховна Рада спробувала легалізувати усталену практику, доповнивши Закон про правовий режим воєнного стану частиною 10 ст.9:

«10. У період дії воєнного стану на акти органів місцевого самоврядування, військово-цивільних адміністрацій та військових адміністрацій, а також їх посадових осіб не поширюються вимоги пункту 3 частини першої (у частині оприлюднення проєктів актів), частини четвертої статті 15 Закону України "Про доступ до публічної інформації", Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності" та Закону України "Про державну допомогу суб'єктам господарювання".»

Однак п.3 ч.1 ст. 15 згаданого закону про доступ до публічної інформації стосується не проєктів актів, а інформації про послуги, що надаються відповідним розпорядником інформації, тоді як ч.4 ст.15 регулює строки оприлюднення проєктів у 10 днів. Між тим, обов'язок оприлюднення самих актів та їх проєктів зазначено у п.2 ч.1 ст.15. Таким чином, практика ВА та ОМС не оприлюднювати НПА та їхні проєкти залишається нелегальною. Відтак, єдиним легальним послабленням в частині відкритості є призупинення регуляторної процедури.

На нашу думку, зазначена практика закритості діяльності з ознаками нелегітимності, має причиною те, що попри розповсюдження на ВА дії закону «Про доступ до публічної інформації» як за текстом самого закону, так непрямо і за змістом вищенаведених змін до профільного закону Про правовий режим воєнного стану, вони діють з огляду на доцільність, а не на законність, частково завдяки суттєвим скороченням штатів попередніх ОДА, РДА та ОМС. Крім того, законодавчо не врегульовано правонаступництво прав і обов'язків ВА після відповідних ОДА, РДА і ОМС, зокрема, в частині відповідальності за ведення офіційних веб-сайтів, оприлюднення звітності та бюджетної інформації. Між тим, бюджетний кодекс взагалі не згадує ВА в якості розпорядників інформації, зобов'язаних її оприлюднювати.

Консультативно-дорадчі органи при ОМС та МДА

Можливість створення таких органів при МДА регулювалася постановою КМУ від 3 листопада 2010 р. № 996 та власними НПА ОМС. Зазначена постанова не розповсюджується на військові адміністрації, відтак існуючі громадські ради при МДА, а також при ОМС, на територіях яких утворені військові адміністрації, формально втратили чинність разом із органами, при яких існували.

Висновок. Через формальне призупинення частини і фактичне ігнорування інститутом військових адміністрацій решти інструментів відкритості та громадського контролю доброчесності, через призупинення повноважень місцевих рад (а відтак і їхніх депутатів, принаймні в частині, пов'язаній із діяльністю рад), припинення дорадчо-консультативних органів, зміну підконтрольності і підзвітності в частині ОМС із політичної відповідальності перед виборцями на відповідальність перед ВА вищого рівня і в підсумку перед Президентом, утворився вакуум комунікації між військовими адміністраціями і населенням підвідомчих їм територій. Це вже спричиняє негативні наслідки, а саме: непоінформованість населення про перспективи відновлення, поширення думок про соціальну несправедливість при наданні допомоги постраждалим від окупації, про невірну пріоритезацію в процесі відновлення, про відверто недостовірне звітування.

Рекомендації. З урахуванням наведеної вище очевидної технічної помилки ВР при внесенні змін до законів, недоречно пропонувати законодавче врегулювання суперечностей між суспільним запитом на відкритість і необхідністю збереження таємниць від ворога. Тому ми робимо акцент на необхідності активізації зусиль громадських активістів з метою налагодження комунікацій з ВА з одного боку та з місцевими жителями з іншого боку. Зокрема, пропонуємо створювати діалогові групи для вивчення громадської думки і порад головам військових адміністрацій в частині цивільного управління територіями. З урахуванням того, що більшість голів ВА територіальних громад є чинними міськими, селищними і сільськими головами тих самих громад, вони мають бути зацікавлені у відновленні і збереженні комунікаційних зв'язків із громадськістю задля відновлення і продовження виборної кар'єри після скасування воєнного стану.

Трансформація системи місцевої влади під час військового стану

Введення військового стану призвело до кардинальної трансформації системи організації влади на територіях, які потрапляли під окупацію або знаходяться в зоні бойових дій. На таких територіях може припинитись діяльність цивільних органів влади, місцевого самоврядування та створюються військові адміністрації. Що це змінює в контексті нашого дослідження:

1. Зникає безпосереднє представництво інтересів жителів громад у місцевих радах, обрані ними голови та депутати втрачають повноваження. Із створенням військових адміністрацій автоматично ліквідовуються міські ради та посади голів.

2. Новостворені державні органи не підзвітні та непідконтрольні громадянам. На відміну від органів державної виконавчої влади, військові адміністрації навіть не зобов'язані інформувати про свою діяльність.

3. Здійснення місцевого управління, використання коштів громад, розпорядження майном, реалізація місцевих програм розвитку покладається виключно на військові адміністрації, які мають чітку ієрархію, приймають рішення у неколегіальний спосіб. Консультації з громадянами не передбачені.

4. Громадяни фактично втрачають можливості впливати на прийняття рішень.

Військові адміністрації створюються на тих же рівнях, на яких існувало і місцеве самоврядування: область, район, громада. Їх можуть очолювати колишні сільські та міські голови. Так переважно і відбувається. Але тепер між ними формуються жорсткі ієрархічні відносини, підпорядкованість військових адміністрацій районних громад обласним.

Це цілком зрозуміло і виправдано в умовах війни, коли потрібна консолідація зусиль влади для перемоги над ворогом. Але українське громадянське суспільство знаходиться на такому високому рівні, коли воно вже не може залишатись осторонь подій в країні, прагне долучатись до вирішення проблем. І при цьому очікує, що влада не буде ігнорувати позицію суспільства.

Проблемні питання на Херсонщині

Обласна військова адміністрація була створена Указом президента № 68 в перший день війни. Діючий на той час голова ХОДА Геннадій Лагута автоматично став начальником ВА. Його діяльність викликала багато критики як стосовно організації спротиву агресору під час окупації, так і щодо його інформаційної

політики. Губернатор фактично зник в перші тижні війни з інформаційного поля, що викликало справжню хвилю обурення в соціальних мережах.

Новий очільник обласної військової адміністрації Ярослав Янушкевич не викликав таких шквалів громадського обурення, але і йому дісталось чимало критичних зауважень від журналістів та громадських активістів. Як правило, ці зауваження стосувались не якості управлінських рішень, а знов-таки інформаційної відкритості та кадрової політики. Достатньо згадати реакцію на можливе призначення радником глави ВА колишнього лідера фракції ОПЗЖ у Херсонській міській раді Юрія Стельмашенка.

Тут слід зауважити, що законодавство не вимагає прозорості в діяльності військових адміністрацій, їхні керівники не підзвітні громадам. Єдине, що вони мають робити в інформаційній сфері, так це оприлюднювати свої рішення. Правда, нічого не сказано, у який спосіб. Військові адміністрації не мають своїх сайтів, для інформування використовують сторінки колишніх рад. Але, якщо ми подивимось на сайти Херсонської ОДА або міської ради, то побачимо, що це інформування одностороннє. Там розміщують важливі оголошення та інформаційні повідомлення про заходи за участю керівників ВА. Жодних наказів чи розпоряджень ми там не знайшли.

Через це виникає багато питань, наприклад, щодо кадрової політики голови Херсонської міської ВА Галини Лугової. Через відсутність у вільному доступі її рішень, не зрозуміло, чи припинила вона діяльність виконавчих органів міської ради чи створила нові. Виникають інсайди, які повідомляють про неприйнятні для громадськості призначення на посади представників забороненої партії ОПЗЖ. Формується негативна громадська думка. Влада ситуацію не коментує, через що зростає напруження у і без того наелектризованому суспільстві.

До цього ж можна додати, що ВА не є розпорядниками публічної інформації і тому не мають відповідати на інформаційні запити. На нашу думку, зазначена практика закритості має причиною те, ВА діють з огляду на доцільність, а не на законність. Військовий стан всі сприймають як тимчасовий, при розробці закону ніхто особливо не замислювався про зазначені проблеми, і тому законодавство має бути доопрацьовано в інтересах громадян.

Депутати місцевих рад

Окремо хотілося б згадати про роль депутатів місцевих рад. На Херсонщині майже всі вони у зв'язку із створенням ВА автоматично припинили свої повноваження. Крім депутатів обласної ради, статус якої на сьогодні не зрозумілий. За законом вони ліквідуються у разі окупації території області (не зазначено повної чи часткової), оточення обласного центру або окремого рішення Верховної Ради (якого не було). 15 грудня депутати збираються на засідання.

А ось сільські, селищні та міські депутати вже не мають повноважень. Але ж вони та колишні голови мають легітимність в очах виборців. Частина обранців продовжує допомагати своїм виборцям в умовах війни. Тому є сенс проводити збори та приймати консультативні рішення, особливо по питанням, які не в компетенції військових адміністрацій.

Правові обмеження для громадянського суспільства

Введення військового стану створює правові підстави для обмеження можливостей представників громадянського суспільства. По-перше, призупиняється дія певних статей Конституції. Згідно указу Президента № 64 «Тимчасово, на період дії правового режиму воєнного стану, можуть обмежуватися конституційні права і свободи людини і громадянина, передбачені статтями 30 – 34, 38, 39, 41 – 44, 53 Конституції України». Про які саме права іде мова? Це «Право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань»; «Право брати участь в управлінні державними справами»; «Право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації»;

Крім того, військові адміністрації отримали право (стаття 8 закону "Про правовий режим воєнного стану") «забороняти проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів». Можливо, що під цю категорію можуть легко потрапити звичні для нас загальні збори громадян, громадські слухання, засідання громадських рад або збори органів самоорганізації населення. Таким чином, бачимо практичні підстави для призупинення дії звичних для нас інструментів місцевої демократії.

Обмеження права, передбаченого статтею 34 «вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб - на свій вибір», створює ризики обмежень для громадян у доступі до публічної інформації.

Крім того, законом, «Про правовий режим воєнного стану», передбачено скасування конкурсів при прийнятті на державну службу і службу до органів місцевого самоврядування, як для військових адміністрацій, так і для ОМС, що зберегли свої повноваження (ч.5. ст.10). Передбачене призупинення електронного декларування для депутатів та посадовців (ч.6.ст.10). Припинена дія закону про «Публічні закупівлі» стосовно військових адміністрацій (п.4. ч.2 ст.15).

Разом із тим, відразу після широкомасштабного вторгнення набула практика інформаційної закритості: припинення роботи частини офіційних веб-сайтів громад, районних і обласних адміністрацій, не оприлюднюються рішення сесій та розпорядження відповідних голів українських громад, в яких не створені військові адміністрації.

Часто не оприлюднюється бюджетна інформація (обов'язковість такого оприлюднення передбачена ч.3.4 ст. 28 Бюджетного кодексу України) та

інформація про комунальні підприємства (за ч.8 ст.78 Господарського кодексу України).

Законом № 2259-IX від 12.05.2022 Верховна Рада спробувала легалізувати усталену практику, доповнивши Закон про правовий режим воєнного стану частиною 10 ст.9: «У період дії воєнного стану на акти органів місцевого самоврядування, військово-цивільних адміністрацій та військових адміністрацій, а також їх посадових осіб не поширюються вимоги пункту 3 частини першої (у частині оприлюднення проектів актів), частини четвертої статті 15 Закону України "Про доступ до публічної інформації", Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності" та Закону України "Про державну допомогу суб'єктам господарювання".». Фактично, створені умови для не оприлюднення проектів рішень.

Крім того, військові адміністрації не уповноважені здійснювати повноваження державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в частині відповідальності за ведення офіційних веб-сайтів та оприлюднення передбаченої законом інформації.

Нерідко військові адміністрації самі страждають від обмежень на спілкування з громадянським суспільством. Адже до війни активісти долучались до їх діяльності, допомагали у розробці стратегічних рішень, надавали важливі експертні рекомендації. Війна сама по собі віддалила владу від громадськості. Крім того, потрібні нові механізми співпраці, які мають замінити звичні нам, але не працюючі зараз інструменти демократії участі.

Діяльність дорадчо-консультативних органів

Раніше діяли консультативно дорадчі органи у формі громадських рад. Процес їхнього створення регулювалася постановою Кабміну № 996 та власними нормативними актами громад. Тепер на територіях, де створені військові адміністрації, громадські ради втратили повноваження, а створення їх при військових адміністраціях не передбачено законодавством. Єдина можливість в цих умовах – це створювати робочі органи по конкретним питанням та залучати до них представників громадськості. Це дуже важливе питання в умовах підготовки в громадах планів відновлення, які мають враховувати думку громадян.

Висновки

Наведені вище проблеми – такі, як заборона на проведення масових заходів; фактичне призупинення всіх звичних інструментів демократії участі, в тому числі дорадчо-консультативних органів; припинення діяльності органів місцевого самоврядування на територіях, де створені військові адміністрації; не підконтрольність цих адміністрацій громадянському суспільству, відсутність у них навіть повноважень інформування - створюють серйозні ризики для громадянського суспільства та місцевої демократії, а саме:

- виникає загроза авторитаризму, і не тільки ігнорування думки громадян, але й застосування насильства щодо представників громадськості, які будуть відстоювати принципову позицію всупереч інтересам влади;
- ризик формування закритої та непрозорої місцевої влади, яка вільна у формах та обсягах інформування громадян і може ігнорувати будь-які ініціативи з боку інститутів громадянського суспільства;
- суттєво зростають корупційні ризики, адже живильним середовищем для корупції завжди була закритість та непрозорість влади;
- зниження ефективності прийнятих рішень або прийняття таких рішень, які не враховуватимуть реальні потреби громадян під час відновлення територій;
- радикалізація інститутів громадянського суспільства, перегляд методів прояву активності в умовах обмеження інформації та вакууму у відносинах влади з суспільством;
- посилення соціальної напруги та ризик виникнення локальних протестів, на які здатне українське громадянське суспільство в разі обмеження законних інтересів громадян.

9. Висновки

Ми побачили в умовах війни та тимчасової окупації, що херсонці виявили високий рівень спроможності консолідуватися, проявили громадську активність та спроможність до самоорганізації та самостійних дій щодо подолання як зовнішніх загроз, так й вирішенню багатьох суспільних проблем.

У відповідь на загрозу голоду, відсутності ліків, загрози безпеки громадяни оголошують та проводять збір коштів, продуктів, кооперуються для спільного патрулювання та взаємної допомоги.

В перші місяці війни херсонці продемонстрували несподівано високий рівень патріотизму, самовіддачі та спроможність консолідуватися перед небезпекою попри загрози для життя та здоров'я та виходити проти озброєних окупантів на масові мирні акції протесту.

Основною функцією громадянського суспільства на етапі відновлення звільнених територій має бути налагодження комунікації і зворотнього зв'язку між військовими адміністраціями і цивільним населенням.

Це стане запорукою правильних рішень в частині витрачання ресурсів і знизить корупційні ризики. Між іншим, комунікації влади та громади сприятиме і така особливість, як призначення більшості голів військових адміністрацій з числа чинних міських, селищних, сільських голів, які зацікавлені у збереженні чи зростанні власних рейтингів для сильної передвиборчої позиції після скасування воєнного стану і повернення повноважень цивільним виборним органам місцевого самоврядування.

Також слід констатувати додаткові труднощі для виконання цієї задачі перед громадянським суспільством: в умовах масових руйнувань і відсутності елементарних благ цивілізації питання громадської активності в частині відновлення, контролю за витрачанням коштів, екологічної політики можуть хибно здаватися такими, що «не на часі».

Рекомендації:

- військові адміністрації мають приділяти значно більше уваги питанням комунікації, а саме в частині оприлюднення своїх рішень. Рішення та вся офіційна інформація, яка не стосується державної таємниці та питань безпеки, має оприлюднюватись на доступних громадянам ресурсах;
- місцева влада має чутливо реагувати на всі обґрунтовані претензії з боку активної громадськості. В першу чергу, це має стосуватись прозорості та якості кадрової політики, неприпустимості залучення до влади громадян, які дискредитували себе лояльним ставленням до окупантів чи відкритою колаборцією;

- ті ж самі військові адміністрації мають сприяти залученню громадян до розгляду та впровадження важливих питань місцевого відновлення та розвитку. Сьогодні мова може йти про створення різноманітних робочих органів при військових адміністраціях, до яких мають долучатись активні представники громадськості;

- керівництво країни, Верховна Рада України мають усунути протиріччя та недоліки в законодавстві про військовий стан в питаннях оприлюднення рішень та іншої публічної інформації.

Додаток-1. Трансформація нормативно-правових актів

Норма законодавства яка змінена	Що конкретно змінилось	Загрози для громадянського суспільства
Указом Президента України №64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні» на підставі ст.8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» зупинено дію низки статей Конституції України, зокрема статті 34, 38, 39	Зупинено наступні гарантії, що на пряму стосуються місцевої демократії: - ст.34: «Кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб - на свій вибір». - ст.38 «Громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування». - ст.39 «Громадяни мають право збиратися мирно,	- фактично будь-яке отримання публічної інформації ставиться в залежність від трактування розпорядником такої інформації норм ч.2 ст.6 Закону про доступ до публічної інформації як інформації з обмеженим доступом. - зупинено можливість впливу на ефективність місцевого самоврядування через активну і пасивну участь у виборах, а також можливість кожному особисто через конкурс займати посади в державній службі та місцевому самоврядуванні. – Мирні зібрання (пікети, «сходки») зазвичай були останнім і вагомим аргументом у громадському впливі на місцеве самоврядування, яке відтепер неможливо задіяти при можливих конфліктах з головами громад чи військовими адміністраціями.

	без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування».	
Ч.2 ст.15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»	2. Військові адміністрації населених пунктів на відповідній території здійснюють повноваження із: «... 4) розміщення на договірних засадах замовлень на виробництво продукції, виконання робіт (послуг), необхідних для територіальної громади, на підприємствах, в установах та організаціях; 5) складання та затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього, забезпечення виконання відповідного бюджету; 6) встановлення ставок місцевих податків і зборів відповідно до Податкового кодексу України, якщо рішення відповідної ради з цих питань не прийнято; 7) прийняття рішень щодо надання відповідно до законодавства пільг зі сплати місцевих податків і	Зупинено і замінено на «договірні засади» механізми конкурсного відбору постачальників/виконавців за публічні кошти через процедури, передбачені Законом про публічні закупівлі» - ризики корупційних змов про завищення вартості/погіршення якості; ризики здійснення недоцільних закупівель через відсутність громадського контролю. - формування бюджету і розпорядження коштами платників податків виведене з-під громадського контролю – ризик сумнівної доцільності видатків і прямого фінансування недоброчесних одержувачів, і навпаки – ігнорування виплат на суспільно-необхідні потреби. Надано можливість неуповноваженим громадою органам здійснювати фіскальну політику і в такий спосіб надавати неконкурентні переваги одним суб'єктам

	зборів, якщо рішення відповідної ради з цих питань не прийнято;	господарювання над іншими, без можливості останніх чинити опір через обмеження доступу до публічної інформації і права на мирний протест.
	8) встановлення в порядку і межах, визначених законодавством, тарифів на побутові, комунальні (крім тарифів, які встановлюються національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг), транспортні та інші послуги; ...»	
Ч.5.ст.10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» (відповідно до зупинки дії ст.38 Конституції)	5. У період дії воєнного стану особи призначаються на посади державної служби, посади в органах місцевого самоврядування, посади керівників суб'єктів господарювання державного сектору економіки, комунальних підприємств, установ, організацій керівником державної служби або суб'єктом призначення, сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради, начальником відповідної військової адміністрації без конкурсного відбору, обов'язковість якого передбачена законом	Унеможлиблюється громадський контроль над доброчесністю кандидатів на посади, зокрема, але не виключно, через публічні електронні декларації; зменшується громадський вплив на адекватність кадрових рішень; втрачається прозорість мотивів нових призначень.

Не передбачена чи не описана докладно нормативними актами практика:

Органи місцевого самоврядування окупованих територій і прифронтових громад закривають офіційні сайти або припиняють їх актуалізацію, тоді як призначені замість них військові адміністрації не поновлюють роботу сайтів і не створюють власних.

Інформація, обов'язкова до оприлюднення за ст. 77 Господарського кодексу і ст. 28 Бюджетного кодексу, не оприлюднюється (можливо за умовчанням вважається такою, що має обмежений доступ»)

Громадянське суспільство втрачає поінформованість про роботу ОМС і ВА, що підриває основи демократії участі.

Призначені голови військових адміністрацій та сільські/селищні/міські голови, користуючись відповідно абз. 6. ч.7. ст.4 та ч.9.ст.9 Закону «Про правовий режим воєнного стану», змінюють структуру виконавчих органів шляхом скорочення цілих підрозділів та функцій

Структуру і штатний розпис районних військових адміністрацій та військових адміністрацій населених пунктів, розташованих в областях, у яких утворені обласні військові адміністрації, затверджують начальники відповідних обласних військових адміністрацій.

Воєнні адміністрації окупованих територій обмежують штатну структуру і фактичну діяльність здійснення поточних бюджетних видатків в частині виплат заробітних плат і вимушеного простою, таким чином втрачають контроль над комунальними підприємствами, транспортом, адміністративними послугами, фізично нездатні надавати інформацію навіть якщо не вважають доступ до неї обмеженим.

Партнери дослідження

Європейський Союз складається з 27 держав-членів та їхніх народів. Це унікальне політичне та економічне партнерство, засноване на цінностях поваги до людської гідності, свободи, рівності, верховенства права і прав людини. Понад п'ятдесят років знадобилось для створення зони миру, демократії, стабільності і процвітання на нашому континенті. Водночас нам вдалось зберегти культурне розмаїття, толерантність і свободу особистості. ЄС налаштований поділитись своїми цінностями та досягненнями з країнами-сусідами ЄС, їхніми народами, та з народами з-поза їхніх меж.

The European Union is made up of 27 Member States who have decided to gradually link together their know-how, resources and destinies. Together, during a period of enlargement of 50 years, they have built a zone of stability, democracy and sustainable development whilst maintaining cultural diversity, tolerance and individual freedoms. The European Union is committed to sharing its achievements and its values with countries and peoples beyond its borders.

Міжнародний фонд «Відродження» – одна з найбільших благодійних фондаций в Україні, що з 1990-го року допомагає розвивати в Україні відкрите суспільство на основі демократичних цінностей. За час своєї діяльності Фонд підтримав близько 20 тисяч проєктів, до реалізації яких долучилися 60 тисяч активістів та організацій України на суму понад 200 мільйонів доларів США.

Сайт: www.irf.ua

Facebook: [www.fb.com/irf.ukraine](https://www.facebook.com/irf.ukraine)

The International Renaissance Foundation is one of the largest charitable foundations in Ukraine. Since 1990 we have been helping to develop an open society based on democratic values in Ukraine. During its activity, the Foundation has supported about 20 thousand projects, to which more than 60 thousand activists and organizations of Ukraine have joined. The funding amounted to over \$ 200 million.

Site: www.irf.ua

Facebook: [www.fb.com/irf.ukraine](https://www.facebook.com/irf.ukraine)