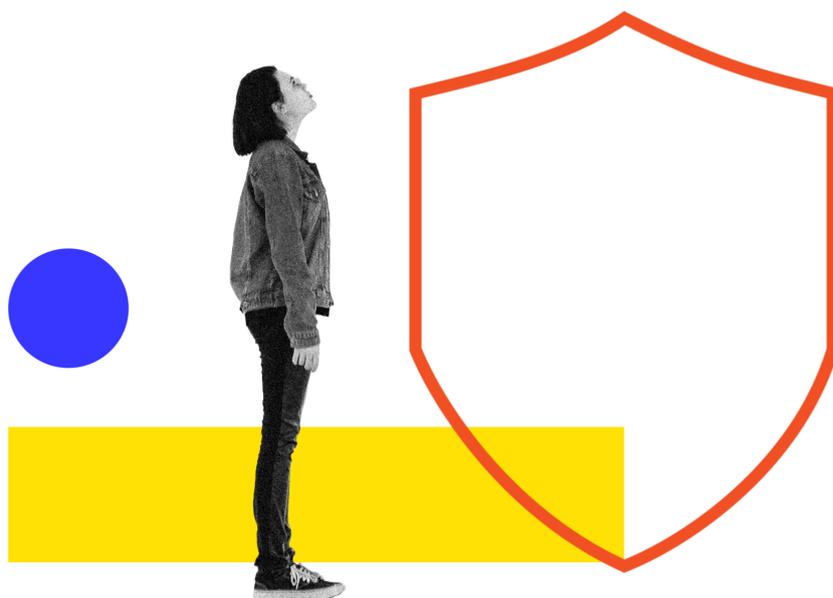


ВСЕОХОПНА ОБОРОНА В КОНТЕКСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ



• Юлія Дзюба

ПРО АВТОРКУ

Юлія Дзюба — юристка і розробниця політик, магістриня публічної політики Лондонської школи економіки та політичних наук. У фокусі її досліджень політики, що стосуються прав людини, гендерної (не)рівності та недискримінації в Україні.

Email: julia.dziuba.lawyer@gmail.com

АНОТАЦІЯ

Це дослідження спрямоване на визначення ролі місцевого самоврядування і державного управління в контексті всеохопної оборони з урахуванням гендерної складової державної політики України. Тривалий час питанню залучення жінок до важливих державних процесів, зокрема тих, що стосуються сфери безпеки та оборони, не приділяли значної уваги через низку різних причин, серед яких і гендерні стереотипи. Проте євроінтеграційний рух України заклав умови для перегляду наявного правового поля, особливої актуальності справа набула в часи війни, коли значна кількість питань, що стосуються забезпечення ухвалення рішень у сфері оборони і безпеки в умовах децентралізації була покладена на органи місцевого самоврядування та новоутворені військово-цивільні адміністрації. В дослідженні здійснюється якісний аналіз чинного законодавства, яке регулює питання всеохопної оборони в межах компетенції ОМС та ОДВ, наводяться дані експертних опитувань представників ОМС та ОДВ на місцевому рівні для виявлення практики застосування норм, що передбачені законодавством, перешкоди, з якими стикаються посадов(и)ці та політики(ні). Виявлено можливості, які залишаються для посилення залученості жінок на місцевому рівні в питання, що стосуються всеохопної оборони в останні роки, особливо з часу повномасштабного російського вторгнення 2022 року.

Ключові слова: оборона, всеохопна оборона, державне управління, місцеве самоврядування, гендерна рівність, війна росії проти України, Україна.

Дослідження реалізоване ГО «Експертний ресурс Гендер в деталях» у межах проєкту «Гендерний підхід в контексті всеохопної оборони» за кошти гранту «Найкращі практики шведського гендерного підходу як інструмент розширення можливостей українських жінок для впровадження сталих реформ і сприяння євроінтеграції України», за фінансової підтримки Шведського інституту в партнерстві зі Шведським міжнародним ліберальним центром.

Проєкт взорується на практики гендерного підходу в системі всеохопної оборони Швеції та є першою в українському контексті спробою вивчити можливості впровадження в Україні стратегії всеохопної оборони за шведським зразком, з одночасним урахуванням гендерного підходу, в таких секторах, як економіка, доглядова праця, армія, цивільна оборона, урядування, інформаційна політика, волонтерський рух.

З аналітичними звітами щодо названих секторів можна ознайомитися на сайті ГО «Експертний ресурс Гендер в деталях».

<https://genderindetail.org.ua/>

Авторка ідеї та керівниця проєкту — кандидатка філософських наук, Голова ГО «Експертний ресурс Гендер в деталях» Тамара Злобіна.

Менторки проєкту і рецензентки аналітичних звітів:

Докторка соціологічних наук Олена Стрельник.

Гендерна експертка Ганна Гриценко.

Менеджерки проєкту: Альона Грузіна, Галина Репецька.

ЗМІСТ

АНОТАЦІЯ	1
ЗМІСТ	3
СТИСЛИЙ ОГЛЯД	5
ВСТУП	6
РОЗДІЛ 1. ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ВСЕОХОПНОЇ ОБОРОНИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ	8
1.1. Підсумок розділу 1.....	15
РОЗДІЛ 2. ПРАКТИКА РЕАЛІЗАЦІЇ ВСЕОХОПНОЇ ОБОРОНИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ	16
2.1. Загальні тенденції та виклики.....	16
2.2. Самоорганізація громад як основа стійкості.....	17
2.3. Взаємодія з військовими адміністраціями та державними структурами.....	18
2.4. Роль жінок у забезпеченні всеохопної оборони.....	19
2.5. Волонтерські та ветеранські мережі як частина оборони.....	20
2.6. Ресурси, кадри та бюрократія.....	21
2.7. Підсумок розділу 2.....	22
РОЗДІЛ 3. ШВЕДСЬКИЙ ДОСВІД РЕАЛІЗАЦІЇ КОНЦЕПЦІЇ ВСЕОХОПНОЇ ОБОРОНИ НА ЛОКАЛЬНОМУ РІВНІ	23
3.1. Поняття та основні засади концепції всеохопної оборони у Швеції.....	23
3.2. Місце муніципалітетів у системі всеохопної оборони.....	25
3.3. Співпраця з військовими та регіональною владою.....	26
3.4. Підсумок розділу 3.....	27
ВИСНОВКИ	28
Гендерний вимір всеохопної оборони.....	28
Порівняння зі шведським досвідом.....	29
Підсумкові висновки.....	29
РЕКОМЕНДАЦІЇ	30
Раді національної безпеки і оборони України.....	30
Кабінету Міністрів України.....	30
Верховній Раді України.....	30
Органам місцевого самоврядування.....	30
Громадським організаціям та міжнародним партнерам.....	31
ПОСИЛАННЯ	32
ДОДАТКИ	33
Додаток 1. Анкета інтерв'ювання для представників і представниць ОМС та ОВВ на місцях.....	33

АБРЕВІАТУРИ

ВА	військові адміністрації
ОДВ	органи державної влади
ГвД	«Гендер в деталях»
ГО	громадські (неприбуткові) організації
ЄС	Європейський Союз
ОГС	організації громадянського суспільства
ОМС	органи місцевого самоврядування
UNFPA	Фонд ООН у галузі народонаселення

СТИСЛИЙ ОГЛЯД

«Стійкість громади — це не тільки укриття й ППО, а й упевненість людей, що про них подбають у будь-якій кризі»

(Юлія Дарницька, депутатка Чернігівської міської ради, інтерв'ю).

Дослідження вивчає роль органів місцевого самоврядування та державного управління у формуванні системи всеохопної оборони України з урахуванням гендерної складової.

Аналіз нормативно-правової бази показав, що українське законодавство визначає засади всеохопної оборони, проте роль місцевого самоврядування залишається фрагментарною. Існує дублювання повноважень між органами місцевої влади та військовими адміністраціями, що ускладнює координацію дій і знижує ефективність управління на місцях. Гендерний компонент у більшості нормативних актів не інтегрований системно, а виконання Національного плану дій з реалізації Резолюції РБ ООН 1325 на місцевому рівні має несистемний характер.

Результати експертних інтерв'ю з представниками й представницями ОМС та ОБВ із Чернігівської, Харківської, Миколаївської, Запорізької та Волинської областей показують, що громади взяли на себе значну частину функцій із забезпечення безпеки, гуманітарного реагування та підтримування населення. Попри брак ресурсів і нечіткий розподіл повноважень, саме місцевий рівень став осередком стійкості в кризових умовах. Жінки активно залучені до роботи органів влади, проте їхня участь у процесах ухвалення рішень у сфері оборони залишається недостатньою.

Аналіз шведської моделі засвідчив, що успіх всеохопної (тотальної) оборони ґрунтується на партнерстві військових, муніципалітетів, бізнесу і громадянського суспільства. Шведські муніципалітети мають чітко визначені обов'язки в сфері цивільної готовності, а координація між рівнями влади здійснюється через постійні платформи співпраці.

Україні доцільно адаптувати ці підходи і посилити роль місцевих рад та громад, забезпечити їх ресурсну спроможність, інтегрувати гендерну політику в сферу безпеки та створити механізми цивільно-військової взаємодії на регіональному рівні.

ВСТУП

Реформа децентралізації, що триває в Україні з 2014 року, істотно трансформувала систему управління державою. Передача повноважень і фінансових ресурсів від центральної влади до органів місцевого самоврядування створила нову архітектуру ухвалення рішень, у якій громади здобули більше автономії та відповідальності. Одним із наслідків цієї реформи стало посилення ролі місцевого рівня в забезпеченні безпеки та стійкості держави.

Повномасштабне вторгнення Російської Федерації в 2022 році стало випробуванням для системи децентралізованого управління. Саме громади опинилися на передовій боротьби за виживання, організовували евакуацію населення, підтримували критичну інфраструктуру, забезпечували укриттями, гуманітарною допомогою, вели комунікацію з військовими. В умовах воєнного стану значна частина посадовців-чоловіків була мобілізована до лав ЗСУ, тому на плечі жінок лягає дедалі більше управлінських функцій. Це говорить про необхідність системного залучення жінок до ухвалення рішень у сфері безпеки та оборони — як на рівні місцевого самоврядування, так і в державних структурах.

Запровадження правового режиму воєнного стану 24 лютого 2022 року привело до створення нових тимчасових органів, військових адміністрацій, покликаних забезпечити координацію дій між цивільною владою та військовим командуванням. Проте законодавчі неузгодженості між повноваженнями ОМС та ВА створили правову й управлінську напруженість на місцях, що ускладнює реалізацію принципів всеохопної оборони.

У цих умовах питання формування ефективної системи всеохопної оборони — такої, що охоплює як військові, так і цивільні елементи, набуло особливої актуальності. Спроможність громад забезпечувати стійкість, реагувати на кризи й підтримувати життєдіяльність населення стає не менш важливою, ніж здатність армії протистояти агресору.

Це дослідження спрямоване на аналіз того, як органи місцевого самоврядування і державної влади реалізують функції всеохопної оборони в умовах війни з урахуванням гендерного підходу та можливостей адаптації кращих міжнародних практик, зокрема шведської моделі тотальної оборони.

МЕТОДОЛОГІЯ

Методологія дослідження ґрунтується на змішаному підході, який поєднує кабінетне дослідження, якісні методи збору даних та порівняльний аналіз.

На першому етапі було проведено кабінетне дослідження, що містило аналіз нормативно-правової бази України в сферах безпеки, оборони, місцевого самоврядування та гендерної політики. Вивчено Конституцію України, профільні закони, державні стратегії, а також міжнародні документи, що регулюють участь жінок у процесах безпеки й ухвалення рішень. Метою цього етапу було виявлення прогалин у чинному законодавстві та визначення ролі місцевого самоврядування в системі всеохопної оборони.

Другий етап передбачав застосування якісного методу, а саме експертних інтерв'ю. Було проведено 10 інтерв'ю з представниками і представницями органів місцевого самоврядування та виконавчої влади з кількох областей України: Запорізької, Харківської, Миколаївської, Чернігівської та Волинської. Для інтерв'ю був використаний напівструктурований гайд запитань (див. Додаток 1). Через складну безпекову ситуацію частина комунікації відбулася в письмовому форматі. Всі учасники були поінформовані про мету дослідження, дотримано етичних принципів, а респондент(к)и з прифронтових територій могли залишатися анонімними.

Окремо здійснено порівняльний аналіз шведської моделі організації всеохопної оборони, що дозволив виробити практичні рекомендації для вдосконалення української системи.

Як допоміжний метод застосовано аналіз відкритих джерел, а саме державної статистики, соціологічних опитувань, офіційних звітів та аналітичних матеріалів міжнародних організацій.

Методологічний інструментарій узгоджений так, щоб отримані дані за головними тематичними блоками (нормативна база, управлінські практики, ресурсне забезпечення, гендерний аспект) можна було порівняти. Це забезпечило комплексне бачення проблеми та створило основу для формування релевантних висновків і рекомендацій.

РОЗДІЛ 1. ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ВСЕОХОПНОЇ ОБОРОНИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

**«Стійкість тримається на чотирьох опорах: люди, процедури,
гнучкість і ресурси»**

(Іван Ващенко, заступник начальника Чернігівської ОВА, інтерв'ю).

Результати кабінетного дослідження підтверджують, що українське законодавство містить деякі основні засади, які встановлюють поняття й ознаки всеохопної оборони, водночас не виокремлюючи ролі місцевого самоврядування в її забезпеченні, а лише фрагментарно надаючи різні повноваження місцевій владі.

В Україні процес децентралізації розпочато 2014 року з прийняттям Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (01.04.2014), законів України «Про співробітництво територіальних громад» (17.06.2014), «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (05.02.2015) та змін до Бюджетного і Податкового кодексів щодо фінансової децентралізації. Проте через низку причин, серед яких і повномасштабне вторгнення, реформа не була завершена. Для того, щоб зрозуміти наскільки докладно описана роль ОМС у забезпеченні всеохопної оборони, варто зробити огляд законодавства та порівняти повноваження різних структур на місцях.

Всі нормативно-правові акти, що стосуються всеохопної оборони, можна поділити на декілька груп, зокрема:

- ті, що стосуються концепції всеохопної оборони;
- ті, що окреслюють роль і повноваження ОМС та ОДВ на місцях, спрямовані на забезпечення всеохопної оборони;
- ті, що враховують гендерну складову в цьому контексті.

НПА, що стосуються концепції всеохопної оборони. Базовими нормативними актами, які визначають поняття і складові всеохопної оборони, є Конституція України, Закон України «Про оборону України», Стратегія національної безпеки України, затверджена Указом Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/202, та Стратегія воєнної безпеки України, затверджена Указом Президента України від 25 березня 2021 року № 121/2021 (Стратегія № 121/2021).

У статті 17 Конституції України сказано, що захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього українського народу.

Водночас стаття 1 Закону України «Про оборону України» містить поняття оборони України та визначає її як систему політичних, економічних, соціальних, воєнних, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних, інших заходів держави щодо підготовки до збройного захисту та її захист у разі збройної агресії або збройного конфлікту.

Відповідно до Стратегії воєнної безпеки України № 121/2021, всеохопна оборона України (в документі вжито синонім — всеохоплююча) — це комплекс заходів, основний зміст яких полягає у:

- превентивних діях та стійкому спротиві агресору на суші, на морі та в повітряному просторі України, протидії в кіберпросторі та нав'язуванні своєї волі в інформаційному просторі;
- використанні для відсічі агресії всього потенціалу держави та суспільства (воєнного, політичного, економічного, міжнародно-правового (дипломатичного), духовного, культурного тощо);
- застосуванні всіх форм і способів збройної боротьби з агресором, зокрема асиметричних та інших дій для оборони України, з дотриманням принципів і норм міжнародного права.

У документі також зазначається, що підготовка та ведення всеохопної оборони України потребують нової моделі організації оборони України, Збройних сил України та інших складових Сил оборони, яка має забезпечити завчасне планування та підготовку до виконання завдань оборони України органів державної влади, усіх складових Сил оборони, органів управління національної економіки та органів місцевого самоврядування, підтримання готовності населення та території держави до всеохопної оборони України, проведення превентивних заходів щодо недопущення ескалації воєнного конфлікту.

Отже, в документі визнано, що обороноздатність — це не лише функція армії, а й питання урядування, лідерства на місцях, інфраструктури та довіри громадян/ок до держави. Документ підкреслює інституційну стійкість, верховенство права та захист прав людини як основні чинники безпеки.

НПА, що окреслюють роль і повноваження ОМС та ОДВ на місцях, спрямовані на забезпечення всеохопної оборони. До цієї групи входять: Європейська хартія місцевого самоврядування, закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про військово-цивільні адміністрації», «Про правовий режим воєнного стану», «Про основи національного спротиву».

Насамперед варто зазначити, що управління на місцевому рівні здійснюється як обраними народом органами місцевого самоврядування, так і місцевими органами виконавчої влади, що входять до системи органів виконавчої влади. В цій частині доцільно буде порівняти повноваження перших і других, щоб зрозуміти, де відбувається дублювання або виникають прогалини у повноваженнях, які варто усунути.

Відповідно до частини 2 статті 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їхні виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Закон закладає автономію громад у сфері самоуправління та передбачає такі повноваження:

- військовий облік і сприяння мобілізації;
- підтримання військових частин;

- участь у програмуванні оборонних заходів;
- організація заходів національного спротиву.

За даними здійсненого аналізу, майже 40% повноважень органів місцевого самоврядування в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» прямо або опосередковано належать до категорії всеохопної оборони в широкому сенсі. Маються на увазі як військові й безпекові завдання, так і сфери стійкості громад: інфраструктура, охорона здоров'я, соцзахист, освіта, кризове управління.

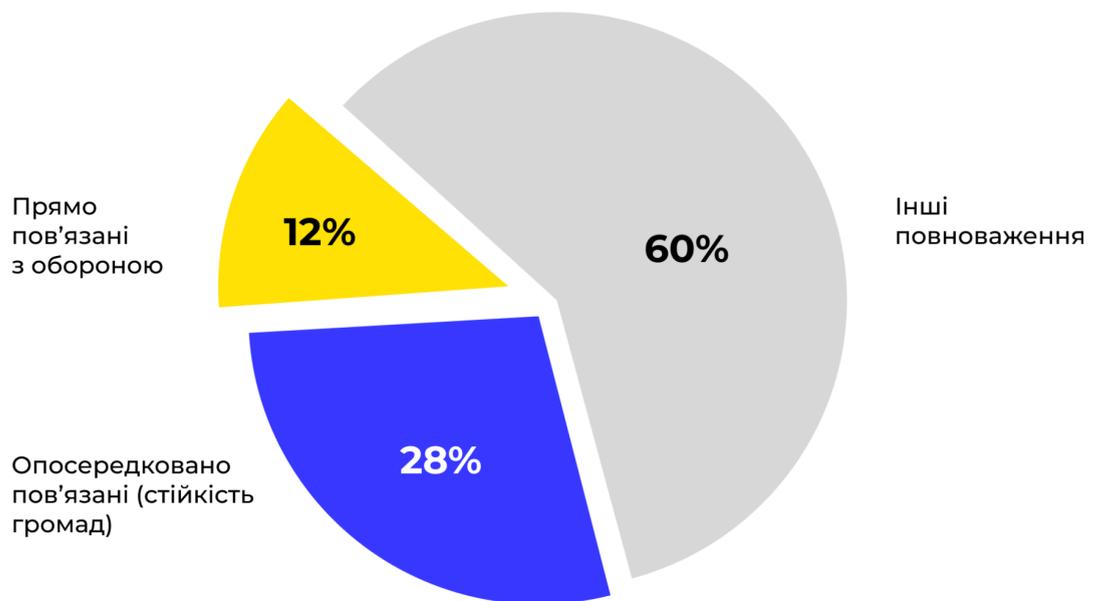


Рис. 1. Діаграма розподілу повноважень органів місцевого самоврядування в контексті всеохопної оборони (за результатами аналізу законодавства)

Водночас Закон України «Про основи національного спротиву» у статті 1 містить посилання на те, що підготовка громадян України до національного спротиву здійснюється державними органами та органами місцевого самоврядування з метою формування патріотичної свідомості та стійкої мотивації, здобуття ними знань та практичних умінь, необхідних для захисту України.

Закон прямо закріплює обов'язки ОМС у:

- сприянні територіальній обороні;
- інформуванні населення;
- взаємодії з добровольчими формуваннями;
- організації підготовки громадян до спротиву;
- виділенні фінансування з місцевих бюджетів.

Водночас закон не передбачає чіткого механізму координації з іншими суб'єктами оборони, що створює розрив між політичними намірами та управлінською практикою.

Крім того, в Стратегії воєнної безпеки зазначено, що забезпечення обороноздатності потребує залучення ОМС до планування, підготовки, координації превентивних заходів, підтримки інфраструктури та мобілізації громад.

На місцевому рівні також працюють місцеві державні адміністрації, що є місцевими органами виконавчої влади і входять до системи органів виконавчої влади. Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою.

Проте в умовах війни як тимчасовий вимушений захід управління для забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації утворилися військово-цивільні адміністрації. Закон України «Про військово-цивільні адміністрації» визначає організацію, повноваження і порядок діяльності військово-цивільних адміністрацій.

У статті 1 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» зазначено, що військово-цивільні адміністрації — це тимчасові державні органи у селах, селищах, містах, районах та областях, призначені для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі в протидії актам збройної агресії, диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації, зокрема проведення антитерористичної операції.

На практиці ж місцеві державні адміністрації були тимчасово перетворені на військово-цивільні адміністрації з відповідною передачею нового функціоналу, але й із залишенням колишніх сфер впливу. Із законодавства випливає, що ВА є тимчасовими органами в зонах бойових дій, а їхні повноваження широкі: від мобілізаційної роботи до організації життєдіяльності.

Для більшої наочності був здійснений глибокий аналіз профільного Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» та поділені всі чинні в законі повноваження ВА на три групи, а саме: прямо пов'язані з обороною, опосередковано пов'язані з обороною та інші. Як видно з діаграми, у ВА порівняно з ОМС більша частка саме тих повноважень, які безпосередньо пов'язані з обороною, що випливає з мети та природи створення ВА.

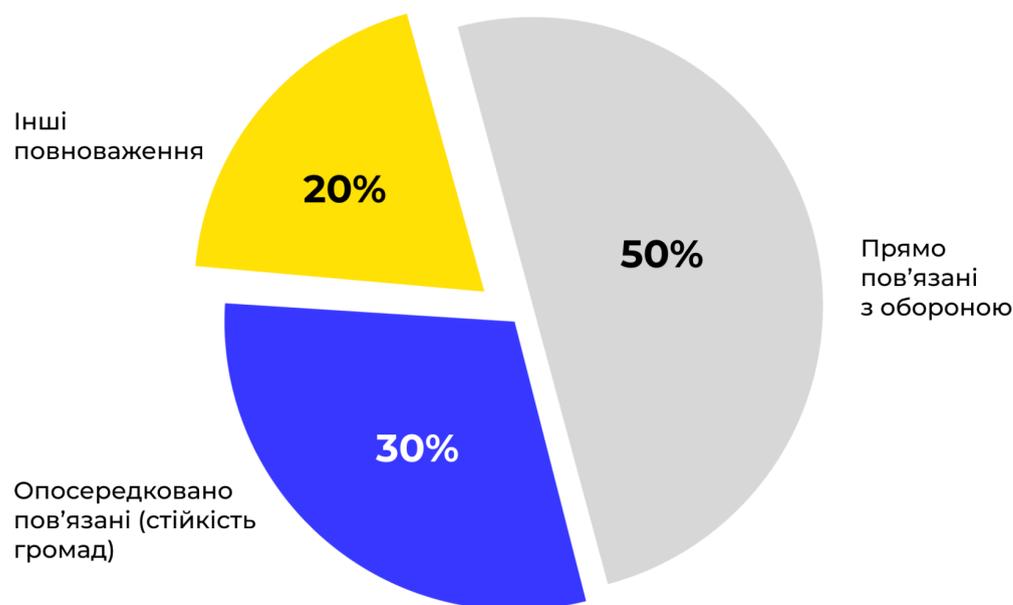


Рис. 2. Діаграма розподілу повноважень військових адміністрацій у контексті всеохопної оборони (за результатами аналізу законодавства)

Проте, порівнюючи на місцевому рівні повноваження структур органів місцевого самоврядування з новоутвореними ВА, можна побачити певне дублювання функцій, що створює ризик управлінської конкуренції та правової невизначености. Варто зазначити, що така ситуація спостерігалася й до повномасштабного вторгнення, але опісля поширилася й на нові виклики, пов'язані з всеохопною обороною на місцевому рівні в умовах війни.

Нижчеподана порівняльна таблиця повноважень ОМС та ВА, що дозволяє зрозуміти, якою мірою повноваження двох структур на місцях дублюються та створюють підґрунтя для конфліктів на місцях.

	Сфера повноважень	Повноваження органів місцевого самоврядування	Повноваження місцевих органів виконавчої влади (наразі ВА)	Коментарі
1.	Військовий облік та мобілізаційна робота	Забезпечення ведення військового обліку громадян, сприяння мобілізації* *згідно з Порядком проведення призову громадян на військову службу	Координація мобілізаційної підготовки, організація призову	У ВЦА більш централізована функція, а в ОМС виконавча підтримка

		під час мобілізації на особливий період, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 16.05.24 № 560.		
2.	Забезпечення життєдіяльності в умовах воєнного стану	Забезпечення критичної інфраструктури, евакуації, допомоги населенню	Управління інфраструктурою, розподіл гуманітарної допомоги, надзвичайні повноваження	Повноваження дублюються, але без чіткої координації
3.	Взаємодія з добровольчими формуваннями територіальних громад	Можуть створювати та координувати добровольчі формування	Мають право втручання, контролю, підпорядкування формувань	Відсутність чітких механізмів співпраці може створювати конфлікти
4.	Підготовка населення до спротиву	Проведення навчань, інформування населення, формування патріотичної свідомости	Організація масових навчань, формування програм патріотичного виховання	Ініціатива часто знизу, але без державної підтримки втрачає масштаб
5.	Участь у плануванні та реалізації заходів національного спротиву	Сприяння у плануванні, участь у місцевих програмах безпеки	Розробка стратегічних планів, координація ресурсів	Відсутній механізм спільного планування, що може призводити до неузгоджености
6.	Гендерна політика в оборонному секторі	Передбачена можливість призначення профільних радників, дорадчих органів, експертних груп з питань	Передбачена можливість призначення профільних радників, дорадчих органів, експертних груп	Законодавство не зобов'язує на місцевому рівні брати до уваги гендерні

		гендерної політики, можливість ухвалення цільових програм для забезпечення рівних прав жінок і чоловіків	з питань гендерної політики. Можливість затверджувати місцеві програми, серед іншого з гендерної рівності.	аспекти. Обмежене провадження, відсутність окремих посад і відповідальних осіб, слабка інституалізація
7.	Фінансування заходів у сфері оборони	Виділення коштів з місцевих бюджетів	Мають доступ до державних ресурсів, розпорядження великими обсягами фінансування	ОМС обмежені ресурсно, особливо в громадах з низьким доходом

Щодо третьої категорії, виокремленої в дослідженні, — законодавства, яке враховує гендерну складову в контексті дослідження, можна помітити, що законодавець приділяє недостатньо уваги цьому аспекту, особливо в розрізі місцевого самоврядування. В усіх перелічених актах лише побіжно згадується дотримання принципу гендерної рівності.

Головним нормативним актом у цьому аспекті можна назвати Національний план дій з виконання резолюції Ради Безпеки ООН 1325 «Жінки, мир, безпека» на період до 2025 року, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2020 р. № 1544-р. У документі одним із пріоритетів визначене забезпечення повної та рівноправної участі жінок і чоловіків в ухваленні рішень на всіх рівнях, зокрема в мирних переговорах, діяльності щодо встановлення миру, реінтеграції та примирення; участі у виборах (як кандидатів, так і виборців), суспільно-політичній діяльності. При цьому виконавцями НПД визначаються серед іншого обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації/ обласні, Київська міська військові адміністрації, органи місцевого самоврядування.

1.1. Підсумок розділу 1

Розподіл повноважень між ОМС та ВА не є чітко визначеним, що створює конкуренцію повноважень та призводить до неефективності управління. В низці випадків ВА переймають функції ОМС, що підриває легітимність місцевого врядування.

Координаційні механізми практично відсутні і між різними гілками влади, і між різними рівнями ухвалення рішень. Це призводить до дублювання функцій і втрати ефективності.

Гендерна складова в секторі всеохопної оборони не є інтегрованою. Навіть за наявності відповідних стратегічних документів (наприклад, НПД 1325) на місцевому рівні їх імплементація не є системною.

ОМС мають добрий потенціал для реалізації принципів всеохопної оборони завдяки наближеності до громади, проте їхні повноваження залишаються слабкими без державної підтримки, інструкцій та належного фінансування.

РОЗДІЛ 2. ПРАКТИКА РЕАЛІЗАЦІЇ ВСЕОХОПНОЇ ОБОРОНИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ

«Жінки здатні робити вагомий внесок у безпеку громад, але їхня роль досі недооцінена і потребує формалізації»

(Еллада Бахтіна, депутатка Ізюмської міської ради, інтерв'ю).

2.1. Загальні тенденції та виклики

Реалізація всеохопної оборони на місцевому рівні в Україні відбувається у надзвичайно складних умовах, коли громади вимушені одночасно забезпечувати базові потреби населення, реагувати на воєнні загрози, підтримувати критичну інфраструктуру й формувати довгострокову стійкість. Відсутність чітких механізмів координації між ЦОВВ, ВА та ОМС часто призводить до дублювання функцій, адміністративних колізій і перевантаження місцевих кадрів.

Попри це, саме місцевий рівень довів свою спроможність діяти швидко, гнучко й ефективно — навіть без попередніх вказівок «згори». У більшості випадків дії місцевих рад були спрямовані на організацію гуманітарної підтримки, координацію волонтерів, створення пунктів прийому переселенців, налагодження логістики з сусідніми областями та комунікацію з населенням.

Саме громади довели, що всеохопна оборона можлива не лише як державна доктрина, а й як жива, практична система взаємодії людей, влади та партнерів.

Юлія Постернак, голова Куликівської селищної ради (Чернігівщина), згадує:

«До війни не готуються за два тижні. Ми не отримували жодних офіційних вказівок, але діяли інтуїтивно: першими шукали укриття, допомагали евакуювати, тримали людей у тонусі та вірі».

Подібну тенденцію підтверджують і на півдні, і на сході країни. **Еллада Бахтіна**, депутатка Ізюмської міської ради (Харківщина), наголошує:

«Ми стали опорою для людей, які залишилися в області. Важливо було не лише забезпечити оборону, а й показати, що ми не зламалися».

Всеохопна оборона на місцях у 2022–2025 роках стала не просто реакцією на кризу — це новий формат врядування, де гнучкість, комунікація і довіра виявилися важливішими за формальні інструкції.

2.2. Самоорганізація громад як основа стійкості

З перших днів війни громади створювали координаційні штаби, мережі волонтерів, налагоджували логістику для евакуації, укриттів, харчування та комунікації з військовими.

Представниця Мелітопольської міської ради згадує:

«Ми діяли в умовах хаосу, коли за перші години створили координаційний штаб, почали евакуацію, організували харчування і допомогу постраждалим. Це була командна самоорганізація, а не реалізація спущених вказівок».

Її колега, додає:

«Для людей у Мелітополі надзвичайно важливо було бачити, що влада не зникла. Це було питання не лише інформації, а й психологічної підтримки».

Схожі процеси відбувалися в Новій Одесі, де створили ХАБ «ВДВВ» — об'єднання місцевої влади, ветеранських організацій і волонтерів.

Олена Хлівна-Андрєва, депутатка Новоодеської міської ради (Миколаївщина), описує:

«У межах ХАБу ми підписали меморандум між ветеранськими організаціями, освітянами, волонтерами і владою. Це не просто допомога армії — це система, де кожен знає свою ділянку роботи».

Така самоорганізація в громадах стала фундаментом всеохопної оборони — від укриттів і медицини до психологічної підтримки й міжнародної співпраці.

2.3. Взаємодія з військовими адміністраціями та державними структурами

Попри ефективну самоорганізацію, громади часто стикаються з проблемою розмитості повноважень між ОМС, ВА та ЦОВВ.

Наталія Хольченкова, депутатка Чернігівської міської ради, начальниця відділу міжнародних відносин та інвестицій Чернігівської міської ради, зазначає:

«Основна проблема — нечітке розмежування повноважень. Ми робимо багато для підтримки обороноздатності громади, але формально це не входить у наші обов'язки».

Іван Ващенко, заступник голови Чернігівської ОВА, пояснює системно:

«Війна показала, що місцеве самоврядування — це не просто рівень управління, а елемент обороноздатності. Але законодавство не встигає за реальністю. Треба закріпити механізми координації, щоб уникнути дублювання і хаосу».

Водночас є громади, де взаємодія з ВА налагоджена — приклад Нової Одеси:

«У нас немає труднощів у координації між ОМС і ВА — все ок стовідсотково!» — запевняє Хлівна-Андреєва.

У таких випадках громади демонструють, що ефективна оборона — це довіра і партнерство, а не підпорядкування.

2.4. Роль жінок у забезпеченні всеохопної оборони

У багатьох регіонах України саме жінки стали рушійною силою стійкості — як керівниці, депутатки, координаторки, волонтерки.

Юлія Вусенко, депутатка Волинської обласної ради, розповідає:

«Сьогодні жінки несуть непосильну ношу, але вони не відступили. Вони ухвалюють рішення, координують громади, формують політику навіть під час обстрілів».

У Чернігові **Наталія Хольченкова** керує міжнародними партнерствами, що забезпечують інфраструктурну й гуманітарну стійкість:

«Ми координуємо міжнародну допомогу, розробили план відновлення громади. Стійкість — це не лише укриття, а система рішень, що дає людям упевненість».

На Харківщині **Еллада Бахтіна** наголошує:

«Жінки стали координаторками життя: від збору продуктів до комунікації з військовими. Без цієї жіночої мережі громади просто не витримали б».

Жінки не лише заповнювали кадрові прогалини, а й змінили стиль управління — від вертикального до партнерського, побудованого на співпраці й турботі. Вони стали не лише координаторками допомоги, а й архітекторками довіри. Жінки очолили гуманітарні штаби, розвивали міжнародне партнерство, забезпечували психологічну підтримку і стратегічне бачення відновлення.

Юлія Дарницька підсумовує:

«Найбільша сила нашої громади у взаємопідтримці. Ми зрозуміли, що всеохопна оборона — це не лише про зброю, а про зв'язки між людьми».

Еллада Бахтіна додає:

«Коли поруч є громада, яка не чекає, а діє — це і є оборона».

Отже, українські громади довели, що всеохопна оборона можлива навіть у найжорсткіших умовах, якщо є довіра, лідерство, самоорганізація та віра у власні сили.

2.5. Волонтерські та ветеранські мережі як частина оборони

Громадянське суспільство стало потужним компонентом всеохопної оборони. Волонтерські ініціативи, ветеранські ради та громадські об'єднання перетворилися на системних партнерів місцевої влади.

У Новій Одесі ветеранські об'єднання активно залучені до логістики, ремонту техніки, психологічної підтримки, підготовки гуманітарних вантажів.

«Потенціал ветеранів величезний — використовуємо його сповна і будемо ще більше», — зазначає **Олена Хлівна-Андрєва**.

У Чернігові функціонують Рада розвитку громади (в партнерстві з МОМ) та робоча група з питань відновлення і соціальної згуртованості (з ПРООН). Це приклад інтеграції громадського сектору в стратегічне планування.

На Харківщині **Еллада Бахтіна** описує подібну динаміку:

«Люди об'єдналися не за посадою, а за сумлінням. Ветерани, освітяни, бізнес — усі стали частиною оборонного фронту».

2.6. Ресурси, кадри та бюрократія

Під час інтерв'ю усі респондент(к)и говорили про гостру нестачу кадрів і ресурсів на місцях, а також зниження кількості допомоги від міжнародних партнерів, а подекуди взагалі відсутність через те, що місто окуповане, а жителі та органи влади релоковані.

Юлія Постернак зазначає:

«Ми втратили половину штату, бо не всі готові працювати майже без зарплати. Однак ті, що залишилися, стали справжньою командою».

Водночас жорстка бюрократія ускладнює оперативні дії:

«Ми працюємо не з людьми, а з папером», — додає вона.

Іван Ващенко наголошує на потребі реформ:

«Бюрократію треба скорочувати не через хаос, а через довіру до місцевої влади. Громади довели, що здатні ухвалювати рішення відповідально».

Респонденти з усіх регіонів погоджуються: без **децентралізованих механізмів реагування** та реального посилення кадрової спроможності органів місцевого самоврядування всеохопна оборона залишатиметься почасти імпровізацією.

2.7. Підсумок розділу 2

Всеохопна оборона на місцевому рівні в Україні реалізується через поєднання формальних інституційних механізмів — законодавчі рамки, вертикаль виконавчої влади, взаємодія з військовими адміністраціями — та неформальних практик, що виникли як відповідь на воєнні виклики. Гнучкість, перепрофілювання ресурсів та ініціативність місцевих лідерів і лідерок стали визначальними чинниками ефективності.

Війна перетворила громади на опори стійкості держави. Саме місцеві ради й адміністрації взяли на себе функції з евакуації, облаштування укриттів, підтримання критичної інфраструктури, координації гуманітарної допомоги та роботи з ветеранами. В багатьох випадках вони діяли без централізованих інструкцій, спираючись на власні рішення, партнерства та довіру громадян.

Роль жінок у системі всеохопної оборони є помітною, хоча й нерівномірною. Жінки активно представлені у сферах соціальної політики, освіти, гуманітарної допомоги та міжнародної співпраці, але їхня участь в ухваленні рішень з безпеки й оборони все ще обмежена. Водночас саме вони стали рушійною силою локальної стійкості — організаторками гуманітарних штабів, комунікаторками між владою і громадою, координаторками міжнародної допомоги.

Досвід українських громад доводить, що збереження й посилення інституцій місцевого самоврядування є критично важливим елементом стратегії всеохопної оборони. Саме на цьому рівні забезпечується безпосередній контакт держави з громадян(к)ами, формується довіра, мобілізується людський і соціальний капітал, без яких неможливо гарантувати стійкість країни у воєнний і повоєнний періоди.

РОЗДІЛ 3. ШВЕДСЬКИЙ ДОСВІД РЕАЛІЗАЦІЇ КОНЦЕПЦІЇ ВСЕОХОПНОЇ ОБОРОНИ НА ЛОКАЛЬНОМУ РІВНІ

3.1. Поняття та основні засади концепції всеохопної оборони у Швеції

У Швеції на окреслення стратегії всеохопної оборони вживається поняття «тотальна оборона», яке означає, що оборона держави — це не тільки робота армії, в ній задіяні всі сектори суспільства: цивільні, приватні, різні державні органи. Основна мета — підвищення стійкості, здатності реагувати на широкий спектр загроз, як класичних воєнних, так і гібридних або кризових.

У Законі 1992:1403 про тотальну оборону та підвищену готовність визначено тотальну оборону як сукупність військової та цивільної оборони. Передбачено, що муніципалітети і регіони зобов'язані у стані підвищеної готовності здійснити заходи з планування, організації необхідної діяльності, щоб вони могли виконувати функції з забезпечення всеохопної оборони [Tolis, 2018, с.4].

Реформа 2015 року призвела до відновлення й активізації планування всеохопної оборони через зміцнення цивільного компонента. В 2022 році введено нову структуру цивільного захисту: країну поділили на шість округів цивільного захисту, за кожен з яких відповідає адміністративна рада округу, а також виділили 10 секторів готовності, за кожен з яких відповідає певне державне агентство.

У Швеції місцеві та регіональні військові й цивільні суб'єкти працюють разом у межах концепції всеохопної оборони. Ці суб'єкти виділяють п'ять властивостей (levels/properties) безпекової мережі, за яким аналізують співпрацю.

Властивість	Що означає	Позитивні аспекти	Основні виклики
Структура	Формальна організація, розподіл повноважень, географічні та інституційні межі, механізми управління.	Створення нових форумів для співпраці; залучення ширшого кола цивільних акторів.	Двозначність ролей; перетин відповідальностей; різний рівень готовності в регіонах.
Культура	Спільні норми, професійні ідентичності, стиль комунікації, мова між військовими й	Намагання уникати суто «військової» мови; формування спільної культури	Перцепція нерівності; цивільні відчують домінування

	цивільними.	співпраці.	військових; нерозуміння логіки партнера.
Політика	Нормативно-правові рамки, регламенти, обов'язки дієвців, правила обміну інформацією.	Наявність законодавчої бази і стратегій національної оборони.	Недостатня конкретизація на місцевому рівні; нечіткі очікування від муніципалітетів.
Технологія	Засоби зв'язку, інформаційні системи, інфраструктура для обміну даними.	Наявність захищених систем у військових структурах; розвиток кіберзахисту.	Цивільні не завжди мають доступ до відповідних технологій; несумісність систем.
Відносини	Довіра, особисті контакти, знання про можливості партнера, історія співпраці.	Особисті зв'язки та попередній досвід співпраці підсилюють ефективність.	Недовіра між сторонами; сумніви в спроможності партнера; очікування, що інша сторона «не витягне».

Табл. 1 Властивості безпекової мережі у Швеції [Tillberg, Berndtsson, Tillberg, 2025, с.51].

3.2. Місце муніципалітетів у системі всеохопної оборони

Муніципалітети (kommuner) у Швеції мають обов'язок планувати й забезпечувати базові суспільні функції навіть у кризових та воєнних умовах. Вони відповідають за життєво важливі послуги: водопостачання, енергетику на локальному рівні, транспорт, догляд старших людей, соціальні послуги, шкільну освіту, місцеву медицину (разом із регіональним рівнем).

До основних обов'язків місцевих органів влади належать:

- оповіщення населення, укриття, заходи безпеки — місцеві органи відповідають за те, щоб люди в муніципалітетах мали план дій, знали, куди йти, мали доступ до укриттів тощо;
- підтримка базових життєвих функцій — медицина, енергопостачання, водопостачання, інші критичні послуги в умовах надзвичайних ситуацій чи підвищеної готовності;
- планування на випадок кризових ситуацій — місцеві ради готують плани реагування, співпрацю з органами цивільної оборони і збройними силами;
- координація з державою та іншими рівнями влади — адміністративні ради округів координують міжмуніципальний рівень, допомагають меншим муніципалітетам, взаємодіють з національними агентствами;
- підтримка населення, добровольчі організації — участь або організація місцевих оборонних і волонтерських груп, навчання, інформування [Government Offices of Sweden, 2025].

Тобто їхня роль — гарантувати стійкість щоденного життя громадян/ок у кризових умовах, щоб армія могла зосередитися на бойових завданнях.

Водночас у шведських джерелах можна знайти і виклики для муніципалітетів. Так, наприклад, спостерігається різний рівень спроможности: великі муніципалітети (такі як Стокгольм, Гетеборг, Мальме) мають ресурси для кризового управління, тоді як маленькі сільські комуни обмежені. Крім того, впливає невизначеність ролей: місцеві органи не завжди до кінця розуміють, чого від них очікують у межах всеохопної оборони, бо національна політика не завжди деталізована. Варто згадати і про технологічну нерівність, адже муніципалітети не завжди мають доступ до тих самих систем комунікації, що й військові чи регіональні органи. Це ускладнює інформаційний обмін [OECD, 2023, с. 37].

3.3. Співпраця з військовими та регіональною владою

Важливим викликом для місцевого самоврядування Швеції є формування «подвійного розуміння»: з одного боку — й надалі виконувати основні завдання з надання послуг населенню, а з другого — враховувати логіку дій військових структур і потреби національної оборони. Це потребує нової управлінської культури, у якій муніципальні посадовці усвідомлюють власну роль у системі оборони та сприймають військових не як окрему сферу, а як партнерів у спільному забезпеченні безпеки країни [Tillberg, Berndtsson, Tillberg, 2025, с.51].

Муніципалітети працюють у мережі цивільно-військової співпраці, яку координує адміністративна рада округу. Це означає, що місцеве самоврядування має бути партнером військових гарнізонів і водночас співпрацювати з бізнесом, НУО, поліцією, службами надзвичайних ситуацій.

Практика показує, що успіх залежить від особистих контактів: там, де мери або керівники муніципальних підрозділів мають тісний діалог із військовими, співпраця відбувається значно ефективніше [Tillberg, Berndtsson, Tillberg, 2025, с.51].

3.4. Підсумок розділу 3

Всеохопна (тотальна) оборона у Швеції є інтегрованою системою, де військові та цивільні елементи функціонують не окремо, а як взаємодоповнювальні частини. Це дозволяє створювати багаторівневу мережу стійкості, де муніципалітети відіграють роль першої лінії забезпечення життєдіяльності населення.

Муніципалітети отримали чітко визначені обов'язки — від планування укриттів до забезпечення водопостачання, енергетики та базових послуг у кризових умовах. Отже, місцеве самоврядування у Швеції — не «другорядний» гравець, а головний стовп концепції всеохопної оборони.

Співпраця базується на принципі «подвійного розуміння»: муніципальні структури мають зберігати власну логіку (надання послуг), але водночас враховувати військові потреби. Це змінює управлінську культуру та вимагає від місцевих чиновників/ць спеціальних знань і навичок у сфері оборони.

Успіх забезпечує довіра та особисті контакти. Там, де є сталі канали комунікації між муніципалітетами і військовими гарнізонами, робота йде швидше і результативніше.

Головний урок для України: життєстійкість громади в кризових умовах є не менш важливою, ніж військовий компонент. Якщо населення не матиме доступу до шкіл, медицини, транспорту чи соціальних послуг, армія не зможе ефективно виконувати свої завдання.

ВИСНОВКИ

Всеохопна оборона — це не лише військова стратегія, а багатовимірна система взаємодії держави, суспільства і громадян. Її ефективність залежить від здатності суспільства поєднувати інституційні, соціальні та людські ресурси в спільному забезпеченні безпеки. Досвід України в період повномасштабної війни підтвердив, що саме місцевий рівень став тим фундаментом, на якому тримається обороноздатність держави, стійкість громад і довіра громадян до влади.

Проведене дослідження показало, що всеохопна оборона в Україні формується знизу вгору, ґрунтуючись на самоорганізації громад, ініціативі місцевих лідерів, гнучкому управлінні та горизонтальній взаємодії між владою, військовими, волонтерами та громадянами. В умовах невизначеності та браку централізованих інструкцій місцеві органи самоврядування взяли на себе головні функції — від організації евакуації та гуманітарної допомоги до підтримання ветеранів, комунікації з військовими і координації міжнародних партнерів.

Цей досвід засвідчує, що реальна всеохопна оборона починається на місцях, де рішення ухвалюють швидко, а люди мають безпосередній контакт із владою. Саме органи місцевого самоврядування стали «опорами стійкості», які підтримували життєдіяльність громад навіть під час активних бойових дій.

Водночас дослідження виявило системні виклики: нечітке розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та військовими адміністраціями; дублювання функцій; надмірне навантаження бюрократичними процедурами; кадровий дефіцит; недостатній рівень нормативного закріплення ролі місцевої влади в структурі національної безпеки. Попри це, саме на місцевому рівні відбуваються найефективніші приклади адаптації — громади створюють хаби, розробляють власні плани реагування, залучають ветеранів і громадські ініціативи, налагоджують міжнародну підтримку.

Гендерний вимір всеохопної оборони

Окремий висновок дослідження стосується ролі жінок у системі всеохопної оборони.

Дані інтерв'ю підтверджують: жінки стали невід'ємною частиною управлінських і гуманітарних процесів у громадах. Вони очолюють департаменти освіти, міжнародного співробітництва, соціальної політики, координують волонтерські мережі, організують гуманітарну допомогу та комунікацію з міжнародними партнерами. Саме жіноче лідерство часто ставало рушійною силою стабільності в кризових ситуаціях, поєднавши емпатію, відповідальність і здатність швидко реагувати.

Жінки у місцевому самоврядуванні — не лише виконавиці соціальних функцій, а архітекторки довіри, завдяки яким громади зберегли згуртованість і взаємопідтримку. Проте їх залучення до ухвалення рішень у сфері безпеки та оборони залишається обмеженим. Більшість респонденток зазначили, що участь жінок у стратегічних питаннях оборонної політики або кризового управління все ще сприймається як виняток, а не норма.

Водночас війна створила нові умови, у яких жінки стали не просто учасницями, а співавторками трансформації системи управління. Їхня активність у гуманітарній, освітній, дипломатичній і соціальній сферах фактично стала частиною оборонного потенціалу держави. Отже, гендерний компонент всеохопної оборони має бути не допоміжним, а інтегрованим — як складова управлінських процесів, кадрової політики та підготовки кадрів місцевого самоврядування.

Порівняння зі шведським досвідом

Порівняльний аналіз показує, що Україна і Швеція мають схожі виклики у впровадженні всеохопної оборони, але різний рівень інституційної зрілості.

У Швеції принцип *totalförsvär* спирається на баланс між державним управлінням і відповідальністю громадян, тоді як в Україні цей баланс тільки формується. Важливою для України є шведська концепція «подвійного розуміння» на місцевому рівні — вміння органів влади одночасно виконувати базові функції (освіта, соціальні послуги, життєзабезпечення) та діяти в логіці національної безпеки, не сприймаючи військових як «окремий світ».

Українські громади вже природно рухаються в цьому напрямку: інтегрують функції безпеки в щоденне управління, створюють кризові штаби, розробляють системи швидкого реагування, а також активно працюють з громадським сектором і міжнародними партнерами. Цей процес варто закріпити на рівні державної політики не як виняток, а як нову норму сучасного урядування.

Підсумкові висновки

Всеохопна оборона в українських реаліях — це насамперед людський вимір безпеки. Її ефективність визначається не кількістю ресурсів, а якістю взаємодії між владою, громадянами, військовими, бізнесом і міжнародними партнерами. Громади, які навчилися співпрацювати, обмінюватися інформацією й довіряти одна одній, демонструють найвищий рівень стійкості.

В умовах триваючої війни Україна створює власну модель всеохопної оборони — гібридну, децентралізовану, засновану на взаємній підтримці. Її основою є:

- самоорганізація та ініціатива громад;
- інституційна спроможність місцевої влади;
- сильний волонтерський та ветеранський рух;
- гендерно збалансоване лідерство;
- партнерство між державою і громадянським суспільством.

Український досвід доводить, що всеохопна оборона — це не лише питання оборонної стратегії, а нова культура управління, в центрі якої стоїть довіра, відповідальність і людська гідність.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Раді національної безпеки і оборони України

Розробити й затвердити Концепцію або Стратегію всеохопної оборони України, що передбачає інституційну роль місцевого самоврядування у системі національної безпеки.

Закріпити на рівні стратегічних документів принцип «всеохопної стійкості» як складову оборонної політики держави — з чітким визначенням функцій ОМС, ВА та ЦОВВ.

Кабінету Міністрів України

Удосконалити нормативну базу щодо координації дій між військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування, щоб уникнути дублювання повноважень і забезпечити оперативність ухвалення рішень.

Передбачити механізми ресурсної підтримки громад, які беруть участь у реалізації заходів всеохопної оборони (державні програми, цільові субвенції, навчання персоналу).

Інституціоналізувати практику кризового реагування на місцевому рівні через створення міжвідомчих координаційних штабів і впровадження навчальних програм для службовців.

Забезпечити використання гендерного підходу в усіх урядових програмах з питань національної безпеки, оборони та відновлення, визнавши роль жінок у місцевих системах стійкості.

Верховній Раді України

Внести зміни до законодавства про місцеве самоврядування та національну безпеку, чітко визначивши компетенції органів місцевого самоврядування у сфері всеохопної оборони, серед яких кризове управління, гуманітарна допомога і підтримка ветеранів.

Органам місцевого самоврядування

Розробити локальні плани дій із забезпечення стійкості громад у кризових ситуаціях — із визначенням відповідальних підрозділів, логістичних маршрутів, систем зв'язку та взаємодії з військовими.

Закріпити внутрішні механізми координації між виконавчими органами рад, гуманітарними штабами, освітніми закладами, медичними установами й ветеранськими організаціями.

Інтегрувати принципи гендерної рівності в місцеву політику безпеки — забезпечити участь жінок у кризових штабах, радах оборони громад та дорадчих органах.

Поширювати ефективні практики співпраці з волонтерами, громадськими ініціативами та міжнародними партнерами — як інструмент обміну досвідом і зміцнення стійкості.

Громадським організаціям та міжнародним партнерам

Сприяти обміну досвідом між громадами щодо моделей взаємодії влади, військових і громадянського суспільства, а також міжнародному обміну досвідом (наприклад, Швеція — Україна).

Підтримувати навчальні програми для місцевих службовців і депутатів, зокрема в сфері кризового менеджменту, комунікацій та інклюзивного управління.

Сприяти документуванню та поширенню успішних практик жінок-лідерок у всеохопній обороні як прикладів для інтеграції гендерної перспективи у майбутні політики безпеки.

ПОСИЛАННЯ

1. Конституція України. (1996). *Відомості Верховної Ради України*, № 30, ст. 141.
2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». (1997). *Відомості Верховної Ради України*, № 24, ст. 170.
3. Закон України «Про співробітництво територіальних громад». (2014). *Відомості Верховної Ради України*, № 34, ст. 1167.
4. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». (2015). *Відомості Верховної Ради України*, № 13, ст. 91.
5. Закон України «Про оборону України». (1991). *Відомості Верховної Ради України*, № 49, ст. 668.
6. Закон України «Про військово-цивільні адміністрації». (2015). *Відомості Верховної Ради України*, № 13, ст. 85.
7. Закон України «Про правовий режим воєнного стану». (2015). *Відомості Верховної Ради України*, № 28, ст. 250.
8. Закон України «Про основи національного спротиву». (2021). *Відомості Верховної Ради України*, № 39, ст. 314.
9. Указ Президента України № 392/2020 «Про Стратегію національної безпеки України». (2020, 14 вересня). *Офіційний вісник Президента України*.
10. Указ Президента України № 121/2021 «Про Стратегію воєнної безпеки України». (2021, 25 березня). *Офіційний вісник Президента України*.
11. Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. (2014). *Кабінет Міністрів України*.
12. World Economic Forum. (2025). *The Global Gender Gap Report 2025*. Geneva: World Economic Forum.
13. Tolis, C. (2018). *Strategic resilience: A case of collaborative exploration of land-use planning and total defence*. In Proceedings of the Australasian Conference on Information Systems (ACIS 2018 (86)).
14. Victor Tillberg, L., Berndtsson, J., & Tillberg, P. (2025). Navigating Collaboration: Understanding Civil-Military Interactions in Swedish Total Defence From a Security Network Perspective. *Scandinavian Journal of Military Studies*, 8(1).
15. OECD (2023). *Public Governance Monitor of Sweden*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/086f9b89-en>
16. Government Offices of Sweden. (2024). *Total Defence: The Swedish Approach to Comprehensive Security*. Stockholm: Ministry of Defence.

ДОДАТКИ

Додаток 1. Анкета інтерв'ювання для представників і представниць ОМС та ОБВ на місцях

1. Загальні питання про роль у забезпеченні всеохопної оборони

- Яку роль, на Вашу думку, відіграє ваша установа/посада у зміцненні спроможності громади реагувати на виклики війни (безпека, евакуація, комунікація, укриття, базові послуги тощо)?
- Що для вас означає поняття «стійкість громади до викликів війни»? Які складові Ви вважаєте ключовими (інфраструктура, люди, ресурси, взаємодія)?
- Чи отримували Ви офіційні вказівки, рекомендації або інструкції щодо підготовки громади до можливих кризових ситуацій, пов'язаних з війною? Якщо так, від кого?
- Наскільки, на Вашу думку, є доречним перерозподіл функцій між обслуговуючими підрозділами місцевого самоврядування (такі як КП) у воєнний час? Як Ви вважаєте, що заважає або, навпаки, сприяє такому гнучкому перерозподілу завдань?

2. Взаємодія з іншими органами

- Як відбувається взаємодія між міською радою, громадою та військовими/військово-цивільною адміністрацією щодо питань оборони?
- Чи існують труднощі в координації дій між ОМС та ВЦА? Якщо так, то які саме?

3. Повноваження, ресурси та виклики

- Які конкретні повноваження ви реалізуєте в межах забезпечення оборони громади?
- Чи вистачає вам ресурсів (людських, фінансових, технічних) для реалізації цих повноважень?
- З якими основними викликами ви стикаєтесь у цій роботі?
- Чи залучаються у вашій громаді ветерани війни до процесів підвищення безпеки та стійкості громади? (Наприклад, як радники, волонтери, члени робочих груп, неформальні експерти тощо.)
- Як ви оцінюєте потенціал участі ветеранів у таких процесах на місцевому рівні? (Що цьому сприяє або заважає, на вашу думку?)

4. Участь жінок у процесах оборони

- Чи залучені жінки у прийняття рішень щодо питань безпеки та оборони у вашій громаді?
- Якщо так — на яких посадах, з якими повноваженнями? Якщо ні — чому, на вашу думку, це так?
- Як ви оцінюєте рівень представництва жінок у вашому органі влади у сфері безпеки?
- Наскільки, на вашу думку, враховується гендерний підхід при плануванні заходів оборони?

5. Питання законодавчого регулювання

- Наскільки, на вашу думку, існуюча нормативно-правова база дозволяє ефективно реалізовувати всеохопну оборону на місцях?

- Які зміни в законодавстві, на вашу думку, є необхідними для більш ефективного залучення місцевої влади та жінок до питань оборони?

6. Приклади та історії

- Чи можете ви навести приклад успішної практики реалізації оборонних повноважень у вашій громаді?
- Чи були випадки, коли жінки у вашій громаді проявили лідерство у сфері безпеки?

7. Рекомендації

- Які зміни або заходи ви могли б рекомендувати для посилення участі громад і жінок у забезпеченні безпеки?
- Чи є щось, що ми у вас не запитали, а ви хотіли б додати до цієї теми?