

ОСН ПІД ЧАС ВІЙНИ

11

**ПРАКТИК - УРОКІВ
ДЛЯ НОВОГО ЗАКОНУ
ПРО ОСН**

Повномасштабна війна стала своєрідним тестом життєздатності ОСН. Досвід українських міст показує: там, де ОСН до війни були інституційно розвинені й отримували системну підтримку, вони змогли швидко адаптуватися до нових умов. Водночас в інших територіальних громадах зміна місцевої політики, припинення програм підтримки або відсутність сталої системи призвели до послаблення інституту ОСН.

Наведені практики демонструють, чому оновлення законодавства про ОСН має не лише модернізувати процедури, адаптувати їх під виклики сьогодення, а й створити умови для їхньої інституційної стійкості.

*Андрій КРУПНИК
експерт ВГО «Асоціація сприяння
самоорганізації населення»*

01

БАЛТСЬКА ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА ОДЕСЬКОЇ ОБЛАСТІ

ОСН як місток між центром територіальної громади, старостатами і жителями сіл

БУЛО

Балтська громада ще до реформи децентралізації накопичила досвід використання ОСН для розвитку сільських територій. Перші ОСН створювалися з 2012 року в межах проєктів місцевого розвитку, а після утворення об'єднаної територіальної громади сільські та кварталні комітети стали інструментом представництва периферійних поселень і реалізації локальних ініціатив.

ПІД ЧАС ВІЙНИ

Організаційна модель не була втрачена. У документах громади 2026 року зазначено, що в кожному населеному пункті функціонує ОСН, який працює за власними планами та активно співпрацює зі старостатами; їх керівники беруть участь у благоустрої та громадському житті сіл. Це особливо важливо для великої за територією громади, де відстань від адміністративного центру може послаблювати щоденний зв'язок влади з жителями.

ЩО ПОКАЗУЄ ЦЕЙ ДОСВІД

Після укрупнення територіальних громад ОСН не втрачають значення через появу старост. Навпаки, ці інститути можуть доповнювати один одного: староста представляє інтереси старостинського округу в системі місцевого самоврядування, а ОСН забезпечує постійну самоорганізацію самих жителів на рівні села, кварталу чи іншої локальної території.



Новий Закон має чітко узгодити діяльність ОСН з інститутом старост, не допускаючи їх штучного протиставлення, та створити умови для розвитку ОСН у селах і старостинських округах як механізму локальної участі та представництва жителів.

02

ВІННИЦЯ

Система витримала випробування війною

БУЛО

У Вінниці протягом багатьох років формувалася цілісна система територіальної самоорганізації: Асоціація органів самоорганізації населення, квартальні комітети та комітети мікрорайонів, міські програми підтримки, постійна взаємодія з органами місцевого самоврядування.

ПІД ЧАС ВІЙНИ

Система не була згорнута. ОСН продовжили роботу з жителями, зверненнями громадян, благоустроєм і соціальною підтримкою та долучилися до допомоги військовим. Міська програма розвитку ОСН продовжена до 2028 року.

ЩО ПОКАЗУЄ ЦЕЙ ДОСВІД

Війна не робить ОСН непотрібними. Навпаки, завчасно створена мережа самоорганізації дає територіальній громаді готову інфраструктуру комунікації та взаємодопомоги.



Законодавство має стимулювати створення не окремих ізольованих ОСН, а заохочувати формування сталих територіальних систем самоорганізації населення, їх взаємодії між собою на горизонтальному рівні та з місцевою владою.

03

КАМ'ЯНСЬКЕ

Від благоустрою – до гуманітарної допомоги та безпеки

БУЛО

У місті сформувалася розгалужена мережа квартальних і мікрорайонних комітетів, діяльність яких підтримувалася місцевими програмами. ОСН забезпечували постійний зв'язок міської влади з жителями приватного сектору, брали участь у вирішенні питань благоустрою, житлово-комунального господарства та інших повсякденних проблем за місцем проживання.

ПІД ЧАС ВІЙНИ

ОСН швидко розширили сферу діяльності: допомагали військовим, людям з інвалідністю, сім'ям, які прийняли ВПО, брали участь у гуманітарній роботі. Керівники ОСН проводили серед жителів приватного сектору роз'яснення щодо алгоритмів поведінки під час повітряних тривог. Таким чином, територіальна структура, створена для вирішення повсякденних питань за місцем проживання, стала використовуватися для виконання принципово нових завдань.

ЩО ПОКАЗУЄ ЦЕЙ ДОСВІД

Потенціал ОСН значно ширший за традиційні питання благоустрою. В умовах кризи вони можуть стати важливою ланкою між жителями, місцевою владою, соціальними службами та структурами безпеки.



Правове регулювання має дозволяти ОСН гнучко реагувати на нові потреби громади, зокрема брати участь у заходах громадської стійкості, взаємодопомоги та безпеки населення.

04

ЛЬВІВ

Право створювати ОСН ще не означає наявності самоорганізації

БУЛО

У Львові створено нормативні передумови для діяльності органів самоорганізації населення. Жителі мають можливість створювати будинкові, вуличні, квартальні комітети та комітети мікрорайонів.

ПРАКТИЧНА ЧАСТИНА ІНША

У відкритих джерелах 2022–2026 років не простежується розгалужена загальноміська мережа ОСН, співставна з системами Вінниці, Києва чи деяких інших міст. Не видно й помітного системного використання ОСН як територіальної мережі взаємодії з населенням під час війни. Тому львівський приклад важливий не як історія «занепаду», а як приклад нереалізованого потенціалу.

ЩО ПОКАЗУЄ ЦЕЙ ДОСВІД

Самого законодавчого дозволу створювати ОСН недостатньо. Якщо процедура складна, стимули слабкі, а місцева політика не орієнтована на розвиток територіальної самоорганізації, інститут може залишатися периферійним навіть у великій активній громаді.



Закон має не просто дозволяти створення ОСН, а усувати зайві бар'єри та створювати реальні стимули для самоорганізації жителів.

05

миколаїв

**Розвинену систему
легше втратити, ніж
створити заново**

БУЛО

Ще до війни на сході України у Миколаєві розвивалася системна політика підтримки ОСН. Діяла спеціальна міська програма, передбачалися ресурсний центр, навчання, конкурси проєктів та бюджетна підтримка. Планувалося суттєве розширення мережі ОСН.

ПІД ЧАС ВІЙНИ

У програмних документах міста на 2024–2026 роки аналогічної цілісної політики розвитку ОСН уже не простежується. Окремі вуличні та інші комітети збереглися, але колишня системність у відкритих джерелах не проявляється. Це особливо прикро для міста, яке в умовах війни та майбутнього відновлення потребує максимально щільного зв'язку влади з жителями мікрорайонів, кварталів і вулиць.

ЩО ПОКАЗУЄ ЦЕЙ ДОСВІД

Створення мережі самоорганізації потребує років, тоді як втрата інституційної підтримки здатна досить швидко послабити накопичений соціальний капітал.



Закон має сприяти наступності політики щодо ОСН та збереженню створених інституцій незалежно від зміни місцевих політичних і управлінських пріоритетів.

06

КИЇВ

Велика мережа ОСН збереглася і стала ресурсом стійкості

БУЛО

У Києві протягом багатьох років сформувалася одна з найбільших в Україні розгалужених мереж будинкових, вуличних, квартальних комітетів і комітетів мікрорайонів. ОСН мали досвід реалізації локальних проєктів, благоустрою, представництва інтересів жителів і взаємодії з районними та міськими органами влади.

ПІД ЧАС ВІЙНИ

Частина ОСН безпосередньо включилася у підтримку оборони й жителів. У міських матеріалах зафіксовано, зокрема, допомогу одного з комітетів територіальній обороні Києва, місцевим жителям і лікарям, а будинкового комітету – у виготовленні маскувальних сіток, кікімор та іншого спорядження для ЗСУ і сил територіальної оборони. Водночас сама мережа ОСН зберігається: станом на лютий 2026 року лише у Солом'янському районі зареєстровано 21 ОСН, у місті продовжуються звітні конференції та процедури створення нових органів.

ЩО ПОКАЗУЄ ЦЕЙ ДОСВІД

ОСН можуть бути не лише інструментом «мирного часу». Наявна до кризи територіальна мережа дає місту готові осередки довіри, комунікації та мобілізації взаємодопомоги, які здатні швидко переключатися на нові суспільні потреби.



Потрібно забезпечити правову наступність ОСН, прості процедури створення і продовження діяльності, а також можливість оперативно розширювати напрями роботи в умовах надзвичайних ситуацій та воєнного стану.

07

НІЖИН

**ОСН залишаються
частиною міської
системи управління**

БУЛО

У Ніжині ще до повномасштабної війни була сформована інституційна система роботи з ОСН: у структурі виконавчого комітету діяв спеціальний підрозділ, працювали пункти самоорганізації населення у мікрорайонах, а вуличні та інші комітети залучалися до благоустрою, роботи зі зверненнями жителів і взаємодії з правоохоронними органами.

ПІД ЧАС ВІЙНИ

Ця організаційна основа збережена. На офіційному сайті міської ради у 2026 році продовжує діяти відділ з благоустрою, житлових питань, паркування, роботи з органами самоорганізації населення та взаємодії з правоохоронними органами. У мікрорайонах функціонують пункти самоорганізації населення, де здійснюється прийом громадян, робота зі зверненнями, контроль благоустрою та санітарного стану. Водночас відкритої інформації саме про нові військові функції ніжинських ОСН поки недостатньо.

ЩО ПОКАЗУЄ ЦЕЙ ДОСВІД

Навіть без гучних військових проєктів важливим результатом є збереження інституційної пам'яті та постійних каналів взаємодії з жителями. Така інфраструктура може бути швидко використана для нових завдань, якщо громада отримує відповідні виклики.



Закон має сприяти не лише створенню ОСН, а й довготривалому збереженню механізмів їх організаційної підтримки та взаємодії з виконавчими органами ради, щоб напрацьована система не зникла зі зміною управлінських пріоритетів.

08

ОДЕСА

Від представництва інтересів до соціальної підтримки, волонтерства і безпеки

БУЛО

В Одесі до повномасштабної війни діяла розгалужена мережа органів самоорганізації населення, передусім комітетів мікрорайонів. Вони мали досвід постійного прийому жителів, взаємодії з районними адміністраціями, депутатами та міськими службами, участі у благоустрої й адресній соціальній допомозі.

ПІД ЧАС ВІЙНИ

Попри те, що управління з питань взаємодії з органами самоорганізації населення міської ради у 2024 році було ліквідоване, ОСН не припинили повсякденну роботу з жителями і водночас розширили її: надають допомогу вразливим категоріям населення та ВПО, долучаються до підтримки Збройних Сил України. У 2026 році розпочато практичне залучення ОСН до формування системи громадської безпеки за місцем проживання через навчання та взаємодію з поліцією, громадськими формуваннями, соціальними службами і ветеранською спільнотою.

ЩО ПОКАЗУЄ ЦЕЙ ДОСВІД

Розвинена мережа ОСН здатна одночасно виконувати традиційні представницькі й соціальні функції та швидко набувати нових ролей, яких потребує громада в умовах війни: волонтерських, інформаційних, профілактичних і безпекових.



Закон має закріпити достатньо широкий і гнучкий простір для діяльності ОСН, передбачити можливість їх системної взаємодії з ОМС, поліцією, соціальними службами та іншими суб'єктами, не перетворюючи ОСН на підрозділи цих структур.

09

СУМИ

Війна не зупинила спробу перезапустити ОСН

БУЛО

На відміну від міст із багаторічними розвиненими мережами ОСН, у Сумах цей інститут не був настільки потужною складовою місцевого самоврядування.

ЩО ПОКАЗУЄ ЦЕЙ ДОСВІД

Розвиток ОСН не є завданням, яке треба відкласти «до закінчення війни». Навпаки, саме війна посилює потребу в організованій взаємодії жителів за місцем проживання.

ПІД ЧАС ВІЙНИ

У березні 2024 року міська рада затвердила нове Положення про органи самоорганізації населення. Передбачено ведення реєстру ОСН, їх правовий та фінансовий супровід. Розпочалася підготовка до створення пілотного ОСН у мікрорайоні приватної забудови. Особливо показово, що це відбувається у територіальній громаді, яка живе в умовах постійної воєнної загрози.



Необхідно максимально спростити та зробити зрозумілими процедури створення ОСН, щоб територіальні громади, які хочуть розвивати самоорганізацію, не витрачали надмірні ресурси на подолання процедурних бар'єрів.

10

ЧЕРКАСИ

ОСН виявилися стійкішими за систему їх підтримки

БУЛО

Напередодні повномасштабної війни в Черкасах діяло близько двох десятків комітетів самоорганізації населення. В офіційних документах вони характеризувалися як одні з найактивніших місцевих організацій. У 2021 році виникла ідея укрупнення територій ОСН і скорочення їх кількості, одним з аргументів чого була оптимізація бюджетних видатків.

ПІД ЧАС ВІЙНИ

У 2022 році бюджетне фінансування ОСН було припинено, і вони мали продовжувати діяльність переважно на волонтерських засадах. Водночас самі ОСН не припинили роботу: допомагали жителям та долучалися до підтримки оборони. Виникла парадоксальна ситуація: суспільна потреба в територіальній самоорганізації зросла саме тоді, коли її ресурсна підтримка послабилася.

ЩО ПОКАЗУЄ ЦЕЙ ДОСВІД

Навіть життєздатна мережа ОСН залишається вразливою до зміни бюджетних і політичних пріоритетів місцевої влади.



Потрібні мінімальні гарантії інституційної сталості ОСН, щоб їх існування та можливість працювати не залежали надмірно від поточної позиції конкретної місцевої ради.

11

ЛИМАН

БУЛО

ОСН в окупації – між допомогою жителям і ризиком звинувачення у колабораціонізмі

До російської окупації Лиману на території міста діяли ОСН, зокрема вуличні комітети. Їхні керівники були добре знайомі жителям і виконували традиційні для ОСН функції, пов'язані з вирішенням повсякденних питань за місцем проживання.

ПІД ЧАС ОКУПАЦІЇ

Принципово нова ситуація виникла після захоплення міста російськими військами. Частина жителів залишилася на окупованій території, а необхідність вирішувати елементарні питання життєдіяльності нікуди не зникла. Водночас будь-які контакти з окупаційними структурами створювали для громадських активістів ризик бути звинуваченими у співпраці з ворогом.

ПІД ЧАС ОКУПАЦІЇ

Показовою стала справа Тетяни Потапенко – керівниці вуличного комітету, яка після деокупації була засуджена за колабораційну діяльність. Правозахисники Центру прав людини ZMINA звернули увагу на те, що під час розгляду справи суди не дали належної оцінки тій обставині, що вуличний комітет існував ще до тимчасової окупації, а також відсутності посадової інструкції та оплати праці. На думку правозахисників, недостатньо враховувалися конкретні функції, мотиви дій та сам контекст життя цивільного населення в окупації.

Цей випадок є частиною ширшої правової проблеми. Правозахисники зазначають, що чинне законодавство про колабораційну діяльність не містить достатньо чітких винятків щодо діяльності, дозволеної міжнародним гуманітарним правом, унаслідок чого під кримінальне переслідування можуть потрапляти особи, дії яких були пов'язані із забезпеченням життєдіяльності цивільного населення на окупованій території.

ЩО ПОКАЗУЄ ЦЕЙ ДОСВІД

Війна породила проблему, якої законодавство про ООН мирного часу фактично не передбачало. ООН за своєю природою покликаний допомагати жителям саме там, де вони проживають. Але коли ця територія опиняється під окупацією, виникає складне питання: де проходить межа між допустимою допомогою людям у забезпеченні їхніх життєвих потреб і реальною співпрацею з окупаційною владою? Невизначеність особливо небезпечна для керівників ООН, адже вони ще до окупації були публічно відомими представниками жителів, володіли інформацією про територію та людей і тому могли опинитися під особливим тиском окупаційної адміністрації.



Воєнний досвід потребує формування чітких правових орієнтирів щодо статусу та діяльності ООН на тимчасово окупованих територіях, а також після їх деокупації. При цьому доцільно розмежувати два завдання. Законопроект № 15165 варто приймати, не відкладаючи реформу ООН через необхідність врегулювати всі специфічні ситуації воєнного часу. Натомість питання діяльності ООН в умовах окупації, захисту їхніх представників, відновлення діяльності після деокупації та відмежування допомоги цивільному населенню від колабораційної діяльності мають стати предметом наступного етапу вдосконалення законодавства про ООН та суміжного законодавства.

ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

Аналіз практики діяльності ОСН у 2022–2026 роках дозволяє зробити декілька принципових висновків.

01 | **Війна не зменшила суспільну потребу в самоорганізації населення, а в багатьох випадках надала їй нового змісту.**

Там, де до повномасштабного вторгнення існували розвинені мережі ОСН, вони стали готовою інфраструктурою комунікації з жителями, взаємодопомоги, підтримки військових і ВПО, допомоги вразливим групам населення, інформування та участі у забезпеченні громадської безпеки.

03 | **Війна істотно змінила географію діяльності ОСН.**

Значна частина розвинених практик самоорганізації населення історично формувалася у південних та східних регіонах України. Внаслідок російської агресії території діяльності багатьох ОСН опинилися під тимчасовою окупацією або в зоні бойових дій. Тому припинення чи різке скорочення діяльності ОСН на цих територіях не можна розглядати як свідчення незатребуваності цього інституту.

02 | **Практика підтверджує визначальне значення інституційної підтримки ОСН на місцевому рівні.**

Порівняння Вінниці, Кам'янського, Києва та інших громад із Черкасами, Миколаєвом, Полтавою демонструє: за однакової загальнонаціональної законодавчої бази становище ОСН може бути принципово різним. Там, де діють місцеві програми, налагоджена взаємодія з органами місцевого самоврядування та забезпечена організаційна підтримка, ОСН зберігають спроможність і в умовах війни. За відсутності такої політики навіть раніше розвинена система може поступово втрачати свій потенціал.

04 | **Однією з головних проблем чинної моделі є надмірна залежність ОСН від політики конкретної місцевої влади.**

Законодавство має забезпечувати достатні правові гарантії створення, діяльності та інституційної сталості ОСН, одночасно зберігаючи необхідну автономію місцевого самоврядування.

05**Воєнний досвід виявив нові функції ОСН, які значно виходять за межі традиційного благоустрою.**

Допомога людям старшого віку, сім'ям із дітьми та ВПО, волонтерство, комунікація з жителями під час надзвичайних ситуацій, участь у формуванні безпечного середовища за місцем проживання свідчать, що ОСН можуть бути важливим елементом громадської стійкості, що особливо важливе для повоєнного відновлення та реінтеграції деокупованих територій.

06**Окупація породила нову правову проблему діяльності ОСН.**

Кейс Лиману показав складність становища керівників та активістів ОСН, які залишаються разом із жителями на окупованій території. З одного боку, сама природа ОСН спонукає їх допомагати сусідам вирішувати елементарні питання виживання. З іншого – контакти з окупаційними структурами, які в таких умовах можуть бути фактично неминучими, створюють ризик кримінального переслідування за колабораційну діяльність. Тому необхідне чіткіше правове розмежування між свідомою співпрацею з окупаційною владою та діями, спрямованими на забезпечення життєвих потреб цивільного населення.

07**Окремим завданням має стати відновлення самоорганізації населення на деокупованих територіях.**

Після звільнення громад не завжди можливо механічно відновити довоєнну систему ОСН: частина керівників і членів ОСН загинула, виїхала або змінила місце проживання; змінився склад населення; можуть виникати питання довіри до осіб, які залишалися в окупації. Тому ОСН можуть стати не лише об'єктом відновлення, а й одним з інструментів відновлення довіри, соціальних зв'язків та інтеграції жителів деокупованих громад.

ЩО ПРОПОНУЄТЬСЯ

ПЕРШИЙ ЕТАП



Прийняти законопроект № 15165, створивши сучасну базову модель організації та діяльності ОСН.

ДРУГИЙ ЕТАП

З урахуванням подальшого воєнного досвіду та практики деокупації підготувати комплекс додаткових законодавчих рішень:

- визначити особливості діяльності ОСН в умовах воєнного стану, тимчасової окупації та після деокупації;
- встановити правові орієнтири для керівників і членів ОСН щодо допустимих форм допомоги цивільному населенню на окупованій території та їх відмежування від колабораційної діяльності;
- передбачити механізми відновлення або перезапуску ОСН після деокупації територій;
- сприяти використанню потенціалу ОСН у відновленні громад, соціальній інтеграції, підтримці вразливих груп населення та зміцненні громадської стійкості;
- створити достатні гарантії інституційної сталості ОСН і зменшити їх надмірну залежність від поточних політичних та бюджетних пріоритетів конкретної місцевої влади.



Підсумковий
висновок

Практика 2022-2026 років довела, що ОСН – це не інститут минулого, а недостатньо використаний ресурс місцевої демократії, громадської стійкості та повоєнного відновлення України.

Тому сьогодні завдання полягає не в тому, щоб відкладати реформування законодавства про ОСН до завершення війни, а навпаки – прийняти необхідні базові зміни зараз, зберегти та розвинути діючі практики самоорганізації, а після накопичення досвіду деокупації та відновлення перейти до наступного етапу вдосконалення законодавства.

Проект Закону України №15165

«Про внесення змін до деяких законів України щодо покращення правових умов для діяльності органів самоорганізації населення»



Орган самоорганізації населення (ОСН) - елемент системи місцевого самоврядування, що здійснює діяльність на неприбутковій основі



Представницький орган жителів певної частини території громади



Форма участі жителів у вирішенні питань місцевого значення

ЗАВДАННЯ ОСН



Представляти інтереси жителів відповідної території



Сприяти участі жителів у вирішенні питань місцевого значення



Організувати взаємодію жителів з ОМС та іншими суб'єктами



Сприяти розвитку території, поліпшенню умов проживання та благоустрою



Інформувати жителів про рішення, діяльність та використання ресурсів



Захищати права та законні інтереси жителів

ЩО ЗБЕРІГАЄТЬСЯ З ЧИННОГО ЗАКОНУ



Створюються з дозволу місцевої ради, можуть отримувати додаткові повноваження ОМС



Створюються «знизу» за ініціативою жителів на зборах (конференції)



Можуть діяти на різних територіальних рівнях, від будинку до населеного пункту чи кількох населених пунктів



Наділяються окремими повноваженнями під час створення



Можуть мати або не мати статус юридичної особи



Можуть отримувати кошти і майно громади

ЩО ЗМІНЮЄ ЗАКОНОПРОЄКТ

Ключові новели для посилення участі жителів та ефективної взаємодії з ОМС

КЛЮЧОВІ ЗМІНИ



Уточнюється правовий статус ОСН



Територія діяльності узгоджується із сучасним адміністративно-територіальним устроєм



Спрощується створення ОСН



Спрощується обрання персонального складу



Чіткіше врегульовується проведення зборів жителів



Розмежовується строк діяльності ОСН і строк повноважень його складу



Оновлюються базові повноваження ОСН



Запроваджується договірний порядок передачі окремих повноважень місцевої влади



Посилюються відкритість, публічність і підзвітність



Посилюються гарантії діяльності ОСН



Передбачається можливість зміни території діяльності ОСН (виокремлення або приєднання певних частин території).

ТЕРИТОРІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОСН



комітети села (сіл), селища (селищ, селища та села/сіл), міста, району у місті;



комітети мікрорайонів, житлових комплексів, кварталів;



вуличні комітети;



будинкові комітети.



Головна умова — територія діяльності ОСН має бути меншою за територію громади.



Територія діяльності ОСН однакового рівня не може перетинатися.



Територія діяльності ОСН має бути нерозривною.

ЗАБОРОНЯЄТЬСЯ СТВОРЕННЯ ОСН



на рівні району в місті, якщо на відповідній території утворена районна у місті рада;



на території підрозділів та частин ЗСУ, інших військових формувань;



на території установ виконання покарань;



на території спеціалізованих соціальних установ, закладів соціального обслуговування та соціального захисту.



МІЖНАРОДНИЙ
ФОНД
ВІДРОДЖЕННЯ



АСН

Матеріали підготувала Асоціація самоорганізації населення в межах проекту «Розвиток ОСН через оновлення законодавства та експертний діалог», який реалізується за підтримки Міжнародного фонду «Відродження».