

АУДИТ БЕЗПЕКИ В 11 ГРОМАДАХ: УЗАГАЛЬНЕНІ РЕЗУЛЬТАТИ



хронологічні рамки проходження питання

ЦВК визнала неможливим проведення виборів у 18 громадах Донецької та Луганської областей. БДІПЛ ОБСЄ: рішення ухвалене за відсутністю прозорих критеріїв, що підірвало довіру до процесу. ОПОРА і Комітет держвлади розробили законопроект та запропонували проводити аналіз безпекової ситуації на основі заздалегідь визначених критеріїв.

2020

Резолюція Європарламенту: відсутні публічні критеріїв, що призвело до політичного рішення про не проведення виборів у 18 громадах. Венеційська комісія та БДІПЛ ОБСЄ рекомендують законодавчо визначити безпекові критерії.

2021

Розроблено критерії для визначення неможливості організації і проведення виборів на окремих територіях (постанова ЦВК №102 від 21.09.2022, за експертної підтримки ОПОРИ і IFES).

2022

ОПОРА розробила методологію аудиту безпеки громад та сформувала перелік критеріїв для прийняття рішення щодо (не)можливості проведення виборів на окремих територіях.

2023

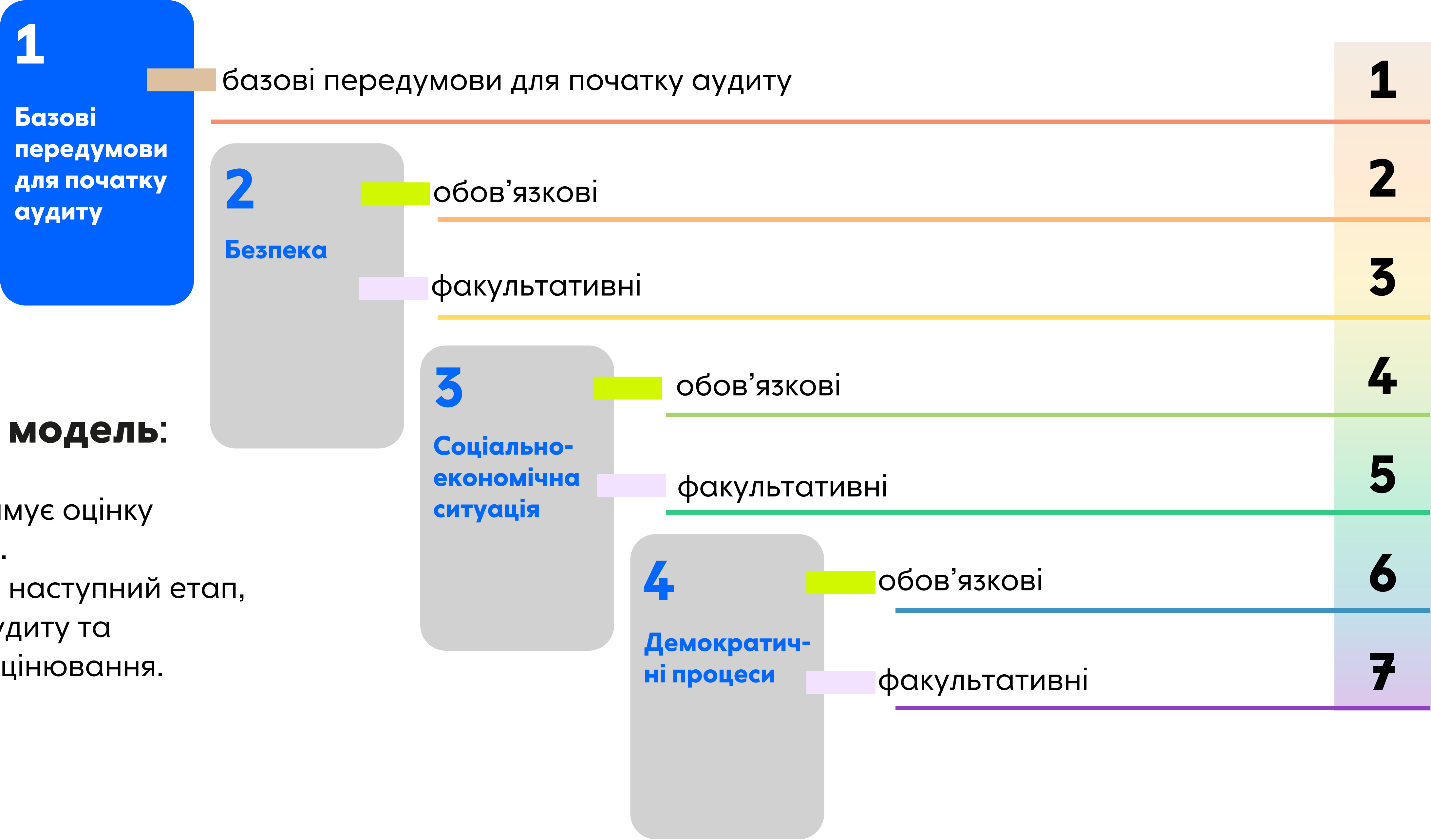
Методологія ОПОРИ апробована у 9 громадах різних регіонів України.

2024

Оновлена версія методології була пілотована ще у 4 громадах України (Снігурівка, Кривий Ріг, Запоріжжя, Полтава).

2025

система оцінювання: 4 етапи



Каскадна модель:

Громада отримує оцінку за кожен етап.

1 – перехід на наступний етап,

0 – зупинка аудиту та завершення оцінювання.

1

Базові передумови для початку аудиту

- Громада — під контролем української влади.
- Скасовано правовий режим воєнного стану.
- Громаду не обстрілюють мінімум 3 місяці.

2

Безпека

- Безпечна дорожня інфраструктура.
- Робота з розмінування.
- Робота Національної поліції за нормативами прибуття.
- Реагування на надзвичайні ситуації.
- Наявність і стан системи екстреного оповіщення («повітряна тривога») .

- Рівень суспільних загроз.
- Інциденти, пов'язані з мінною небезпекою за останні 3 місяці, що призвели до загибелі та травм серед цивільних.

2

3

3

Соціально- економічна ситуація

- Функціонування магазинів та наявність товарів.
 - Мобільне покриття.
 - Доступ до інтернету.
 - Робота екстреної медичної допомоги.
 - Електропостачання.
 - Функціонування закладів освіти.
 - Робота ЦНАП та ДРАЦС.
 - Робота відділення поштових операторів.
 - Доступ до українського радіо та телебачення.
-
- Функціонування державних та/або приватних банків, працюючі банкомати.
 - Робота закладів охорони здоров'я.
 - Безперебійна робота державного казначейства.
 - Функціонування відділення Пенсійного фонду.
 - Робота громадського транспорту.

4

5

4

Демократичні процеси

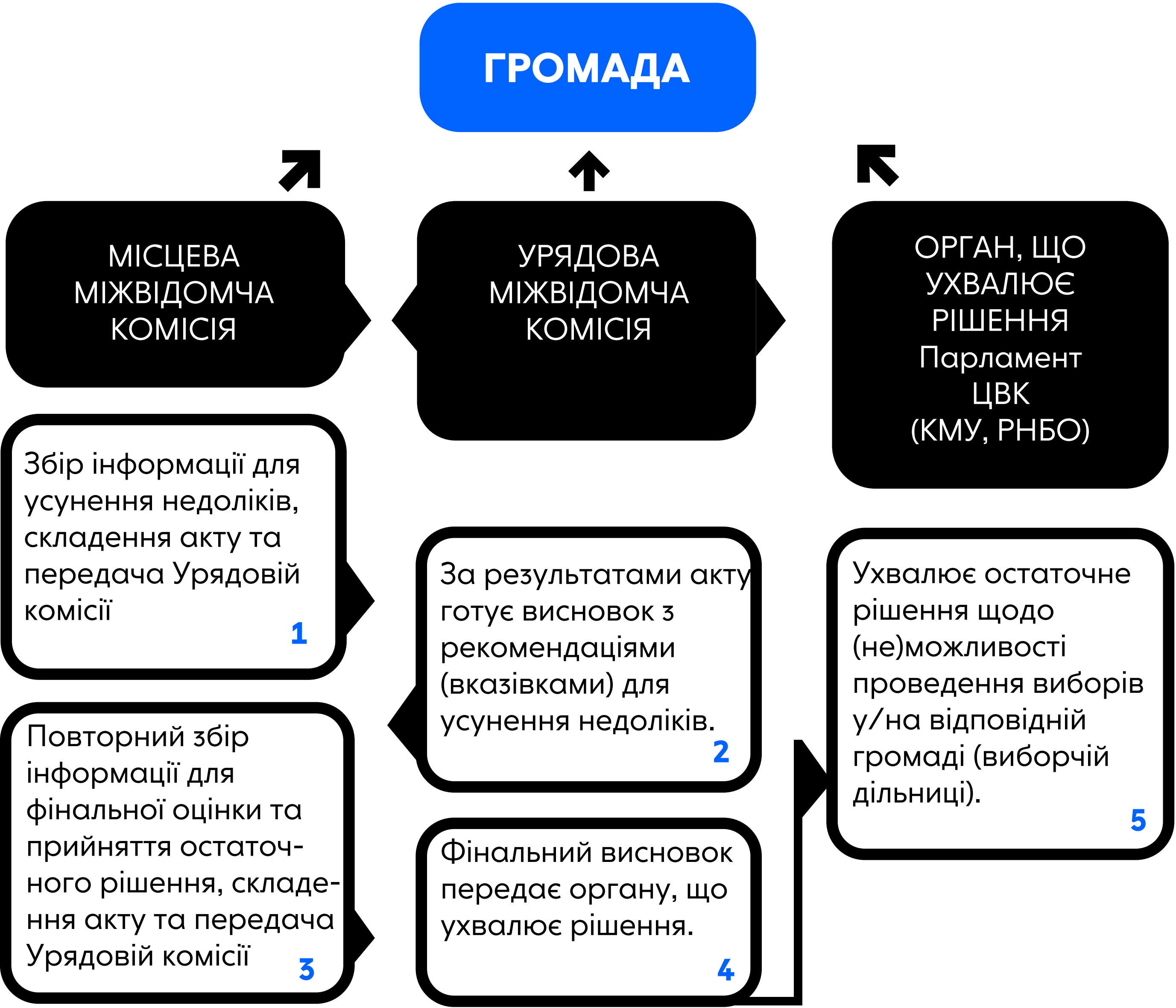
- Стан виборчої інфраструктури.
 - Можливість проводити мирні зібрання.
 - Належне функціонування Державного реєстру виборців.
 - Оновлення даних Державного реєстру виборців.
 - Діяльність політичних партій.
-
- Функціонування органів місцевої влади.
 - Функціонування місцевих медіа.
 - Можливість набору членів ДВК.
 - Функціонування судів загальної юрисдикції.
 - Діяльність громадських організацій та ініціатив.

6

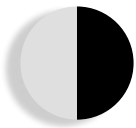
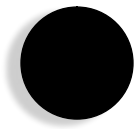
7

концепція оцінки та взаємодії між органами

- Громадський контроль:
- **внутрішній** (включення до складу комісій);
 - **зовнішній** (доступ інформації за запитом, публічність актів, висновків).



Досліджувані громади

№	Громади	Тип громади	Поточний відсоток населення (від показника станом до 24 лютого 2022 року)	
1	Ізюмська міська громада	Деокуповані	~50%	
2	Первомайська селищна громада	Деокуповані	44%	
3	Олевська міська громада	Прикордонні	101,7%	
4	Сновська міська громада	Прикордонні	94%	
5	Краматорська міська громада	У зоні бойових дій	<70%	
6	Херсонська міська громада	У зоні бойових дій	23%	
7	Новомиколаївська селищна громада	У зоні бойових дій	88%	
8	Нікопольська міська громада	У зоні бойових дій	52%	
9	Великописарівська селищна громада	У зоні бойових дій	31%	
10	Кременчуцька міська громада	Тилові	>90%	
11	Південнівська міська громада	Тилові	>90%	

Результати аудиту

- **Аудит відбувався в умовах правового режиму воєнного стану, законом про який заборонено проводити вибори та референдуми.** За умови припинення правового режиму воєнного стану оцінювання у сфері фізичної безпеки із позитивними показниками пройшли 6 з 11 громад. **Ключовими проблемами в сфері фізичної безпеки є обстріли громад та брак укриттів біля приміщень виборчих комісій (ДВК) і нерозвинена система екстреного оповіщення.**
- **За блоком “Соціально-економічний розвиток” аудит пройшли Олевська, Південнівська, Первомайська та Новомиколаївська громади. Ключові проблеми** для функціонування громад є забезпечення **електропостачання та робота шкіл.** Ситуація з енергопостачанням значно погіршилася у жовтні-листопаді 2025 року внаслідок російських атак. Бар'єром для відновлення очного навчання є відсутність укриттів у школах.
- **За показниками “Демократичні процеси” позитивні оцінки отримали Кременчуцька й Південнівська громади.** Ключовою перешкодою стала заборона на проведення мирних зібрань (5 громад), руйнування виборчої інфраструктури (4 громади), обмежений потенціал набору членів ДВК через значне скорочення населення (5 громад).
- **Громади, розташовані в зоні бойових дій і на прикордонні з Росією** (Нікопольська, Сновська, Краматорська, Великописарівська, Новомиколаївська, Херсонська) або деокуповані у 2022 році (Ізюмська, Первомайська) демонструють **найгірші результати** за всіма тематичними розділами аудиту. **Найкращі результати загалом демонструють тиллові громади:** Олевська, Південнівська і Кременчуцька.

Обстріли

- **У липні-вересні 2025 року Росія обстріляла територію 10 з 11 громад.** Виняток — Олевська міська громада Житомирської області.
- Інтенсивність обстрілів дуже залежить від близькості до лінії фронту. Найчастіше обстрілів зазнають прифронтові **Херсонська (3861 обстріл), Нікопольська (1220) та Краматорська (155) громади.** У цих громадах також фіксується найбільша кількість людських втрат серед цивільного населення. У Херсонській громаді загинуло 45 цивільних, Нікопольській — 11, Краматорській — 7.
- **У Херсоні та Нікополі російські військові цілеспрямовано використовують дрони для “полювання” на цивільне населення.**
- **Більшість інших громад нечасто зазнають або загалі не зазнають обстрілів,** що може свідчити про менш щільну інфраструктуру або інший характер атак.



Укриття для виборців

- У жодній із досліджуваних громад **немає 100% забезпеченості** ДВК укриттями в радіусі 500 метрів.
- У сільській місцевості ситуація з укриттями значно гірша, ніж у міській, адже **подекуди укриттів немає у радіусі 5–10 км.**
- У таких прикордонних громадах, як Великописарівська (27%) та Сновська (29%), пошук приміщень для укриттів може бути **одним із пріоритетних завдань для організації виборів.**



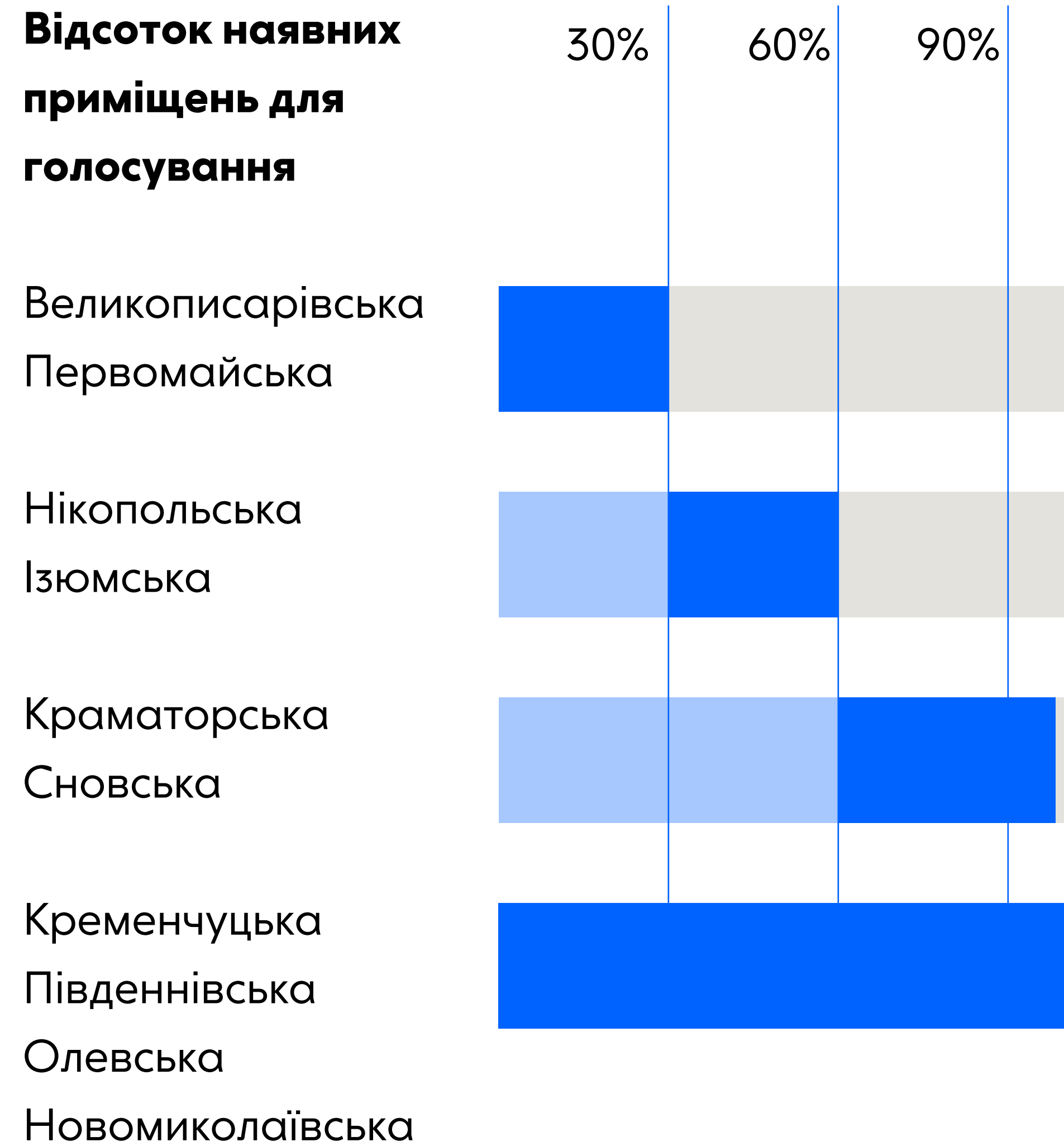
Оповіщення про тривоги

- **У більшості громад не розвинута система екстреного оповіщенням населення.** Лише 3 громади — Краматорська, Нікопольська та Кременчуцька — мають систему оповіщення, яка повністю охоплює мешканців громади. У 4 громадах система повітряної тривоги покриває 70% мешканців, у 3 громадах — менш як 70%.
- **Сільські населені пункти гірше забезпечені системами оповіщення.** Для інформування мешканців громади використовують альтернативні методи, як-от транспортні засоби з гучномовцями, додаток “Повітряна тривога”, SMS-повідомлення тощо.
- У Південнівській міській громаді **бракує коштів на запровадження централізованої системи оповіщення.** Також є потреба в модернізації наявних систем (зокрема в Краматорській громаді).
- У Сновській та Олевській міських громадах **система оповіщення охоплює лише центральний населений пункт.**



Виборча інфраструктура

- Найбільший рівень руйнувань — у громадах, які перебувають у зоні бойових дій або були деокуповані. У 4 громадах (Нікопольська, Ізюмська, Великописарівська та Первомайська) зруйновано або пошкоджено понад 50% приміщень ДВК.
- 3 громади (Нікопольська, Великописарівська, Краматорська) не мають можливості оцінити перспективи відновлення пошкоджених ДВК у зв'язку з активними бойовими діями.
- 4 громади не мають альтернативних приміщень для заміни всіх або частини непридатних виборчих дільниць (у Нікопольській громаді — 33 ДВК, Ізюмській — 18, Первомайській — 9, Сновській — 2) через значні руйнування інфраструктури. Через безпекові обмеження відсутня інформація про стан виборчих дільниць у Херсонській міській громаді.
- Немає зруйнованих дільниць у Кременчуцькій, Південнівській, Олевській та Новомиколаївській громадах.



Функціонування Державного реєстру виборців

- **Робота Реєстру для взаємодії з виборцями не відновлена у всіх громадах.**
- **Всі 3 відділи ведення ДРВ в Херсонській громаді через бойові дії не працюють.**
Періодичного поновлення персональних даних виборців зовсім не відбувається в Херсонській громаді, а в Краматорській — відбувається лише частково — Краматорський міський суд та Управління праці й соціального захисту населення не подають відомості для внесення в систему ДРВ.
- 6 відділів ведення ДРВ (Краматорська, Новомиколаївська, Первомайська, Нікопольська, Кременчуцька, Великописарівська громади) мають брак персоналу.
- 2 відділи ведення ДРВ (Краматорська, Ізюмська громади) мають приміщення, які не відповідають встановленим вимогам.
- **Не мають проблем з приміщенням та персоналом відділи ведення ДРВ у Сновській, Олевській та Південнівській громадах.**

Кількість лікарів та доїзд екстреної медичної допомоги

- У більшості громад середній час доїзду медиків перебуває в межах норми (до 20 хв або прийнятно близько до цього); виняток — Великописарівська громада з показником 49 хв, що є критичним.
- Рівень укомплектованості медичним персоналом здебільшого тримається в межах 70–85%, що дозволяє підтримувати базовий рівень медичних послуг.
- Найсерйозніші кадрові проблеми в медичній сфері — у Херсонській громаді (38%), Краматорській (40%), а також у Великописарівській (60%). Однак така укомплектованість, насамперед у Херсоні, дозволяє надавати необхідну медичну допомогу мешканцям громад, враховуючи зменшення кількості населення порівняно з лютим 2022 року.
- Дані про час прибуття медиків у частині громад відсутні, що ускладнює повну оцінку доступності медичних послуг (Сновськ, Ізюм).



Ключові тенденції щодо роботи Нацполіції

- **Попри війну, у більшості громад поліція вчасно прибуває на місце правопорушення або події.** У 7 з 11 громад доїзд відбувається в межах рекомендованих норм мирного часу (**7–10 хв — у місті, 20–40 хв — у сільській місцевості**). Це Сновська, Олевська, Південнівська, Первомайська, Новомиколаївська, Кременчуцька, Ізюмська громади.
- У громадах, що регулярно зазнають інтенсивних обстрілів, час реагування може ставати довшим (Херсонська) або взагалі не фіксується (Краматорська та Великописарівська громади) через високий рівень загроз. Дані щодо Нікопольської громади відсутні.
- **Укомплектованість підрозділів поліції, які працюють на території громад, коливаються в межах орієнтовно 70-93%.** Водночас, як правило, районні відділи поліції з громад, які більше потерпають від атак і більше потребують реагування на загрози, мають нижчі показники укомплектованості, ніж ті, які працюють у безпечніших умовах. Наприклад, укомплектованість поліції у Краматорській громаді становить 77,7%, Херсонській — 78%, Ізюмській — 85%.



Ключові тенденції щодо реагування на надзвичайні ситуації

- У 8 з 11 громад час доїзду ДСНС відповідає нормі мирного часу (до 25 хв): Сновська, Олевська, Південнівська, Первомайська, Кременчуцька, Ізюмська, Херсонська та Краматорська громади.
- **На окремих територіях, що розташовані в зоні бойових дій, час прибуття залежить від поточної безпекової ситуації й може суттєво коливатися.** Наприклад, така ситуація у Великописарівській громаді.
- Дані щодо Нікопольської, Новомиколаївської громад відсутні, **що не дозволяє оцінити оперативність роботи підрозділів ДСНС.**



Доступ до правосуддя

- **Жодна з 11 громад не залишилася без доступу до правосуддя:** суди продовжують роботу та вживають усіх можливих заходів для забезпечення права громадян на судовий захист. **Правосуддя у Нікопольській та Херсонській громадах здійснюється в умовах регулярних інтенсивних обстрілів.**
- **У 3 громадах (Краматорська, Ізюмська, Великописарівська) територіальну підсудність передано до інших судів,** що погіршило доступність правосуддя для мешканців.
- **Приміщення судів у 3 громадах (Первомайська, Нікопольська, Новомиколаївська) пошкоджені внаслідок війни.**
- **Суди, що обслуговують 7 громад, мають кадровий дефіцит.** Найгірша ситуація — в Олевській та Нікопольській громадах, де укомплектованість судів становить близько 40%.



Забруднення вибухонебезпечними предметами

- 2 громади частково розташовані в прикордонній зоні, де зберігаються ризики мінування — Сновська (кордон з Росією) та Олевська (кордон з Білоруссю). Великописарівська, Херсонська й Нікопольська громади знаходяться в межах 20 км від фактичної лінії розмежування, де обстеження територій заборонене і неможливе через високу частоту обстрілів. **Південнівська громада** має прибережну зону, де зберігаються загрози мінування.
- Найбільші площі мінування: **Первомайська (9%) та Ізюмська (7%)**. Також мінування зафіксоване ще у 5 громадах: Новомиколаївська, Сновська, Олевська, Краматорська, Південнівська. На території Кременчуцької громади мінувань немає. Даних про інші громади немає.
- У 8 громадах пересування залишається небезпечним. Зафіксовані підриви цивільних (5 випадків у Херсонській громаді, 1 — в Ізюмській).



Першочергові кроки

- **Аудит безпеки повинен стати обов'язковим інструментом оцінки готовності фізичної та суспільної інфраструктури для деокупованих громад та громад, що знаходилися у зоні бойових дій.**
- **Виявлені проблеми можуть бути усунуті до початку виборчого процесу** за необхідних інвестицій та достатнього часу на реалізацію поставлених цілей. Це стосується відновлення виборчої інфраструктури, об'єктів енергетики, продовження робіт із розмінування тощо.
- Існує потреба у **розробці законодавчої рамки для визначення територій, де проведення безпечних та демократичних виборів не є можливим.**
- **Слід відмовитися від формалістського підходу** через визначення умовної географічної 50- чи 100-кілометрової зони, де нібито неможливо забезпечити безпеку виборчого процесу.
- Запровадження на національному рівні пілотних програм із безпекових аудитів, **які можуть здійснюватися у форматі міжвідомчої співпраці різних органів влади.**



Аудит безпеки громад:
узагальнені результати



Оцінка безпеки громад.
2-га хвиля: дашборд



Аудит безпеки громад:
методологія та механізми
реалізації