



Фінансується
Європейським Союзом



Аналітичний звіт

стійкість, трансформація та потреби проромських неурядових організацій у Закарпатській області за підсумками мапінгу у вересні-жовтні 2025

1. Загальний контекст

1.1. Закарпаття як кризовий хаб

Повномасштабне вторгнення у лютому 2022 року спровокувало глибоку трансформацію ландшафту громадянського суспільства в Україні. Регіони, які приймають внутрішньо переміщених осіб (ВПО), зіткнулися з безпрецедентним навантаженням на соціальну інфраструктуру та місцеві інституції. Закарпатська область, завдяки своєму географічному розташуванню, яке забезпечує відносну безпеку, та історично значній ромській громаді, швидко перетворилася на один із ключових хабів для ромських ВПО, які прибули переважно з південно-східних областей країни.

Ця зміна створила виклики для місцевих ресурсів та висунула на передній план неприбуткові ромські організації (НРО) як важливий елемент у системі кризового реагування та інтеграції. Аналіз свідчить, що ромські НРО функціонують не просто як додаткові гуманітарні постачальники, а як інституційні структури, що заповнюють системні прогалини. Вони здатні ефективно діяти там, де державні механізми чи інші гуманітарні структури не можуть досягти результату через глибоко вкорінену стигматизацію ромської спільноти та її низьку довіру до державних органів. Таким чином, НРО стали необхідним "містком" та гарантом безпеки, що забезпечує соціальну стабільність у приймаючих громадах.

1.2. Методологія аналізу

Цей звіт є результатом синтезу кількісних та якісних даних, отриманих у ході мапінгу ромських неурядових організацій у Закарпатській області, проведений у період вересня-жовтня 2025 року в рамках проекту «Нова генерація агентів змін для європейського майбутнього України», що виконувався Карпатською Агенцією Прав Людини "Вестед" у співпраці з Центром прав людини ZMINA за фінансової підтримки Європейського Союзу. Аналіз включає інформацію про 18 проромських НУО.

Методологія передбачає ідентифікацію статистичних фактів щодо географії та адаптації, аналіз трансформації організаційних мандатів (від довгострокового розвитку до функцій кризового реагування), оцінку інституційної стійкості, зокрема, у контексті забезпечення Core Funding, та детальний розгляд мультиплікативного ефекту ключових послуг, як-от правова допомога. Звіт має на меті не лише констатувати виклики, але й надати стратегічні рекомендації, необхідні для забезпечення довгострокової стійкості та ефективності ромського громадського сектору в умовах тривалого воєнного конфлікту.

2. Географічна динаміка та адаптація

2.1. Географічний розподіл НУО

Виявлений набір даних демонструє надзвичайно високу концентрацію ромських організацій у Закарпатській області, що підтверджує її статус як ключового хабу для ромських активістів та організацій, які вимушено перемістилися. З 18 проаналізованих неурядових організацій 17 (94.4%) вказують Закарпаття як свій основний регіон присутності. Проте дві НУО повністю або частково перебувають в умовах транзиту за кордон. Ми свідомо підсвічуємо цей транзит, оскільки уже сьогодні окрім вимушеного переміщення із південно-східних регіонів країни, ми також спостерігаємо процес частково повернення шукачів притулку із-за кордону ромських активістів (returnees).

Географічний розподіл усередині області також є показовим. Найбільша концентрація спостерігається у великих містах: 8 НУО розташовані в Ужгороді, та 5 НУО — у Мукачеві. Водночас, 5 НУО працюють у менших населених пунктах, включаючи Берегово, Кольчино, Підвиноградів та Великі Ком'яти. Це свідчить про спроможність ромського громадського сектору охоплювати як міські центри, так і компактні місця проживання у віддалених поселеннях. Організації та активісти релокувалися переважно з міст, що зазнали значних руйнувань та бойових дій, включаючи Харків, Запоріжжя, Вугледар, Слов'янськ, Маріуполь, Лисичанськ, Сєвєродонецьк, а також Одесу.

2.2. Моделі релокації та інтеграції людського капіталу

Аналіз адаптаційних стратегій НУО показує, що найпоширенішою моделлю є локальна інтеграція: 12 організацій зазначили, що ВПО-активісти були інтегровані до складу місцевих команд. Це свідчить про високу гнучкість та відкритість місцевого громадського сектору. Крім того, 3 організації релокували свій головний офіс, а 2 організації були новостворені безпосередньо за участі ВПО-активістів.

Домінування моделі інтеграції над повною релокацією або створенням нових організацій є важливим маркером інституційної стійкості приймаючої громади. Місцеві організації змогли швидко масштабувати свою діяльність, використовуючи наявну інфраструктуру, усталену довіру громади та локальні знання, одночасно інтегруючи специфічний досвід кризового реагування, принесений активістами з прифронтових зон. Це призвело до формування нового, гібридного громадянського сектору. Загальна кількість ВПО рома-активістів, які залучені до роботи організацій, становить щонайменше 82 особи. Такий масштаб інтеграції демонструє, що переміщення активістів призвело не до фрагментації, а до консолідації та посилення людського капіталу ромського громадського руху в Закарпатті.

3. Від розвитку до кризового реагування

3.1. Докорінний зсув пріоритетів

Мандат та функціональні можливості ромських НРО у Закарпатті зазнали докорінної трансформації після початку повномасштабної агресії. До 2022 року більшість цих організацій зосереджували свою діяльність у сферах довгострокового соціального розвитку: культура, освіта та адвокація. Однак гостра гуманітарна криза змусила їх здійснити швидкий перехід до функцій кризового реагування.

НРО терміново набули експертизи у логістиці, складних правових процедурах та розподілі базової гуманітарної допомоги. В результаті, пріоритетними напрямками стали:

1. **Гуманітарна та соціальна допомога:** 13 НУО займаються розподілом продовольчих наборів, гігієнічних засобів, наданням прихистку (функціонування шелтерів, як-от "Благо"), а також допомогою військовим.
2. **Правозахист та адвокація:** 12 НУО активно надають соціальну та правову підтримку, включаючи роботу кейс-менеджерів та адвокацію захисту прав ромів-ВПО, УБД та їхніх сімей, родин зниклих безвісти.

3.2. Збереження довгострокових пріоритетів

Незважаючи на необхідність кризового реагування, ромські НРО демонструють комплексний підхід, зберігаючи фокус на довгострокових пріоритетах. Це важливо для запобігання поглибленню соціальної ізоляції та забезпечення майбутньої інтеграції.

Довгострокові програми включають:

- **Розвиток молоді:** 14 НУО.
- **Освіта:** 16 НУО (створення дитячих та молодіжних просторів, позашкільна освіта, професійні курси, літні табори, проєкти "Afterschool gekeery").
- **Культура та збереження ідентичності:** 14 НУО.
- **Розвиток жіночого лідерства:** 10 НУО (створення Кризового центру для ромських жінок у Мукачеві, облаштування жіночих просторів).

Ці організації, які до війни мали експертизу в освітніх програмах чи культурних ініціативах (наприклад, ромський театр), були змушені швидко трансформуватися. Одночасне ведення гуманітарної логістики та складних довгострокових програм створює ефект "надмірної розтягнутості" спроможності. Хоча культурні ініціативи та використання мистецтва виявилися важливими інструментами для підтримки психічного здоров'я та соціального згуртування, допомагаючи подолати травматизацію, ця двовекторна робота виснажує персонал. Необхідність збереження довгострокових програм є важливою, але її фінансування має включати компенсаторні механізми (розширення штату, психологічна підтримка) для зменшення навантаження на ключових експертів.

Сфера охорони здоров'я, якою займаються лише 4 НУО, є системною прогалиною. В умовах масового переміщення та воєнного стресу, ця сфера має бути пріоритетною. Низький показник свідчить про недостатнє фінансування або брак кваліфікації у цій вузькій сфері, що може призвести до довгострокових негативних наслідків для здоров'я ромських ВПО-активістів та ключового менеджменту НРО.

4. Правові питання

4.1. Проблема відсутності документів

Аналіз виявив, що досі залишається найбільш важливою проблемою, яка стосується переважно юридичного статусу багатьох ромів, є відсутність, втрата або пошкодження документів (паспорти, свідоцтва про народження тощо).

Ця відсутність документації не є просто адміністративною перешкодою; вона стає

головним бар'єром для офіційної реєстрації особи як ВПО. Як наслідок, це блокує доступ до базових соціальних виплат, пошуку законного житла, ринку праці та отримання медичних послуг. Юридична формальність швидко трансформується у хронічну проблему економічної вразливості та соціальної ізоляції. Замість того, щоб бути самостійними отримувачами державної допомоги, ці особи змушені повністю залежати від гуманітарних поставань, що поглиблює фінансове навантаження на гуманітарний сектор.

4.2. Роль НУО

У цьому контексті ромські НРО набувають унікальної, високоспеціалізованої ролі інструментів "юридичної легітимації". Звичайні організації, що працюють із ВПО, часто фокусуються на розподілі ресурсів, тоді як проромські НРО мусять спочатку забезпечити юридичне визнання особи перед державою.

Вони функціонують як необхідна перша ланка в процесі юридичного визнання. Діяльність НРО (14 НУО), що надають правову допомогу, включає надання консультацій та супровід процесів відновлення або отримання документів, що посвідчують особу. Це перетворює їх із соціальних помічників на інституції, які забезпечують правову основу для будь-якого подальшого успішного інтеграційного процесу.

4.3. Мультиплікативний ефект

Стратегічний пріоритет забезпечення стабільного фінансування правової допомоги є однозначним. Робота НРО з документування має найвищий мультиплікативний ефект: вона не лише вирішує правову проблему, але й забезпечує основи для економічної самостійності ВПО.

Якщо особа легалізована, вона може отримати державну допомогу або вийти на ринок праці, скорочуючи загальні витрати міжнародних донорів у довгостроковій перспективі. Таким чином, інвестиція в юридичні послуги (навіть якщо вони є ресурсозатратними) повинна бути перекласифікована донорами як інвестиція в структурну інтеграцію та фінансову ефективність, а не як стандартна соціальна послуга.

Однак якість цієї важливої послуги залежить від Core Funding. Складний правовий супровід вимагає високої експертизи та інституційної пам'яті. Відсутність стабільного фінансування (Core Funding) призводить до плинності кадрів та втрати накопичених знань. Вживання юридичної експертизи, що є основою для вирішення проблеми, безпосередньо залежить від здатності НРО покривати стабільні зарплати ключових кейс-менеджерів та юристів.

5. Системні виклики та криза стійкості

5.1. Домінування фінансової крихкості

Аналіз викликів і потреб чітко вказує на фінансову вразливість ромського громадського сектору. Фінансові виклики є переважним викликом, про що заявили 17 із 18 проаналізованих НУО. Ця ситуація вказує на критичну залежність від зовнішніх, переважно короткострокових грантів.

Поширена модель фінансування часто орієнтована на вимірювані гуманітарні *результати (output)* (наприклад, кількість розподілених наборів), а не на довгостроковий *інституційний розвиток (outcome)*. Це унеможлиблює забезпечення сталості діяльності.

5.2. Криза Core Funding та загрози

Критичні потреби підтверджують пріоритет фінансової стійкості. Організації терміново потребують забезпечення операційної стійкості через фінансування основної діяльності (17 НУО) та заробітної плати персоналу (12 НУО).

Нестача **Core Funding** (базових операційних витрат, таких як стабільні зарплати, оренда приміщень, комунальні послуги) створює серйозні бар'єри для стійкості. Ця модель фінансування не дозволяє інвестувати у довгостроковий розвиток чи навчання персоналу. Відсутність стабільної інституційної підтримки несе в собі серйозний ризик виснаження інституційної пам'яті та плінності кадрів. Це особливо небезпечно у сферах, що вимагають високої експертизи, як-от складний правовий супровід. Стратегічне рішення вимагає зміни донорської парадигми на користь фінансування заробітних плат та тренінгів, щоб зберегти життєво необхідну експертизу безпосередньо в громаді.

5.3. Виснаження людського капіталу

Надмірне навантаження та безпосередня залученість персоналу НРО до вирішення травматичних ситуацій (втрата майна, відновлення документів, психологічна підтримка) призводить до високого ризику емоційного та професійного вигорання. Це не лише проблема особистого здоров'я, а й прямий оперативний бар'єр. Організація, чії працівники психологічно виснажені, не може якісно надавати складні, чутливі послуги. Надання психологічної підтримки та фінансування на розширення штату має бути визнане важливою операційною потребою.

Крім психологічного виклику, НРО стикаються з дефіцитом кваліфікації у сферах, що стосуються роботи з міжнародними донорами. 10 НУО відзначили потреби у проектному менеджменті та фандрейзингу. Організації потребують підвищення кваліфікації у написанні грантових заявок (грантрайтинг), фінансовій звітності за міжнародними стандартами та управлінні великими проектами. Цей дефіцит навичок обмежує їхню здатність залучати значне, довгострокове фінансування, створюючи замкнене коло: дефіцит спроможності веде до фінансової крихкості, яка, своєю чергою, унеможлиблює найм висококваліфікованих менеджерів, які могли б ці гранти залучити. Таким чином, інвестиції в навчання є необхідною передумовою для усунення фінансової залежності.

Щодо логістики, 10 НУО потребують оргтехніки. Робота в умовах воєнного часу та енергетичних криз вимагає придбання та обслуговування важливого операційного обладнання чи ресурсів для їх утримання, як-от генератори та транспортні засоби для охоплення віддалених поселень. Нестача такого базового обладнання безпосередньо загрожує безперервності надання послуг.

6. Співпраця та партнерство

6.1. Бар'єри взаємодії з місцевими органами влади

Співпраця ромських НРО з місцевими органами влади на Закарпатті залишається епізодичною та ускладненою. Взаємодія часто обмежується тимчасовими домовленостями, орієнтованими на конкретний гуманітарний запит. Основними бар'єрами є глибоко вкорінені упередження та стигматизація ромської громади з боку окремих представників адміністративного апарату. Також перешкодами є відсутність інституційної довіри, бюрократичні затримки та майже повна відсутність фінансування спільних проєктів.

Критичною необхідністю є перехід від "кризового партнерства" до створення формалізованих і постійних механізмів співпраці, які були б зафіксовані на рівні місцевих програм та регуляторних документів.

6.2. Проблема інституційної ексклюзії

Критична прогалина у взаємодії полягає в тому, що ромські НРО часто не включаються до офіційних координаційних механізмів, робочих груп та нарад, які приймають рішення щодо розподілу державної та міжнародної допомоги для ВПО. Ця інституційна ексклюзія функціонує як інструмент неефективності.

НРО мають найбільш точну інформацію про потреби ромських ВПО та користуються їхньою довірою. Виключення цих організацій із процесу координації призводить до неефективного використання ресурсів, дублювання зусиль міжнародних партнерів і, найголовніше, до ігнорування найбільш критичних системних потреб громади, зокрема, вирішення проблеми документації. Стигматизація, що існує на рівні адміністративного апарату, є не просто соціальною проблемою, а фактором, що інституціоналізує неефективність розподілу ресурсів. Необхідно вирішити цю проблему через інституційну інтеграцію НРО у структури органів влади, що є необхідною передумовою для підвищення ефективності всіх інтеграційних програм у регіоні.

На момент написання цього звіту, тільки одна НРО на Закарпатті - Фонд "Благо" включено до складу Координаційної ради з питань внутрішньо переміщених осіб при Ужгородській міській раді.

6.3. Взаємодія з міжнародними донорами

Взаємодія з міжнародними донорами є основою фінансування НРО, проте вона має суттєві недоліки. Поширена модель фінансування передбачає, що донори часто надають кошти через великі національні або міжнародні організації-посередники, а не безпосередньо невеликим локальним ромським НРО. Ця схема призводить до уповільнення руху ресурсів, накладення додаткових адміністративних витрат та зниження контролю НРО над програмами, які вони безпосередньо реалізують.

Додатковим бар'єром є складні та ресурсозатратні вимоги до звітності та фандрейзингу, встановлені донорами, які є непосильними для невеликих НРО з обмеженим адміністративним штатом. Це повертає до проблеми дефіциту кваліфікації у сфері фінансового менеджменту.

6.4. Необхідність консолідації та мережування

На тлі високого оперативного навантаження та обмежених ресурсів, існує ризик фрагментації зусиль та конкуренції серед НРО. Проте 100% організацій підтвердили свою зацікавленість у співпраці та мережуванні.

Стратегічним рішенням є посилення мережування та створення стійкої коаліції ромських НРО у Закарпатській області. Така коаліція могла б стати єдиним, потужним лобістським голосом, здатним підвищити їхню політичну легітимність та переговорну спроможність перед місцевими органами влади та міжнародними партнерами. Консолідація організацій у формальну структуру надає політичний та управлінський вимір довірі громади, що є їхнім

найціннішим активом. Донорські організації повинні розглядати цільове фінансування створення та функціонування такої коаліційної структури як стратегічну інвестицію у сталий розвиток громадянського суспільства. Серед сфер партнерства, які найбільш часто згадуються, є освіта, культура, соціальне підприємництво та адвокація прав ромів, що підкреслює прагнення НУО до довгострокових, стійких рішень.

7. Висновки

Ромський громадський сектор у Закарпатській області продемонстрував виняткову стійкість та адаптивність, успішно інтегрувавши щонайменше 82 ВПО-активістів та переорієнтувавши свій мандат на кризове реагування. Діяльність цих організацій вийшла за межі їхнього початкового мандату, перетворивши їх на багатофункціональні інституції, що виступають як соціальні медіатори, юридичні консультанти, логісти гуманітарної допомоги та освітні центри.

Ключовий висновок полягає у стратегічному значенні ромських НРО для забезпечення соціальної стійкості регіону. Вони є єдиним ефективним каналом для вирішення проблеми юридичної легітимації (документування), оскільки значна частина ромських ВПО не має критично важливих документів, що блокує їхній доступ до державних соціальних систем. Робота НРО у цій сфері має найвищий мультиплікативний ефект: вона не лише вирішує правову проблему, але й забезпечує основи для економічної самостійності ВПО та значно знижує довгострокове фінансове навантаження на міжнародну та державну гуманітарну допомогу.

Однак наявна оперативна модель є фінансово крихкою. Критична залежність від короткострокових грантів та відсутність Core Funding створює високий ризик виснаження інституційної пам'яті та професійного вигорання висококваліфікованого персоналу. Якщо міжнародні донори та український уряд незабезпечать перехід до багаторічного інституційного фінансування та не подолають інституційну ексклюзивність (виключення НРО з офіційних координаційних механізмів), існує високий ризик колапсу ефективності важливих соціальних та правових послуг.

Стратегічне інвестування у Core Funding, цільове навчання персоналу, а також політична та інституційна легітимація НРО є єдиним шляхом до стійкого розвитку. Це не є благодійним актом, а необхідним заходом для зміцнення громадянського суспільства та забезпечення соціального миру. Інтеграція НРО у структури прийняття рішень перетворить Закарпаття з кризового хабу на модель успішної та стійкої інтеграції ромських ВПО в Україні.

8. Рекомендації

Рекомендації ґрунтуються на необхідності переходу від моделі кризового реагування до моделі стійкого інституційного розвитку та подолання інституційної ексклюзії.

8.1. Рекомендації для міжнародних донорів

Фінансова підтримка має бути стратегічною, а не виключно гуманітарною.

1. Необхідно відмовитися від виключно короткострокової гуманітарної моделі на користь моделі інституційного розвитку (Core Funding) на багаторічній основі (2–3 роки). Це має дозволяти НРО покривати адміністративні та операційні витрати, включаючи стабільні зарплати персоналу та оренду, що є ключем до утримання кваліфікованого штату.
2. Цільове фінансування програм психологічної підтримки та запобігання професійному вигоранню персоналу. Це має бути визнано операційною витратою, необхідною для забезпечення безперервності високоякісних послуг.
3. Цільове фінансування спеціалізованих тренінгів з професійного розвитку (фінансовий менеджмент, звітність та грантрайтинг) для підвищення їхньої здатності залучати значне довгострокове фінансування.
4. Надання спеціальних грантів на придбання критичного обладнання (генератори, транспорт, офісна техніка), що є необхідним для забезпечення безперервності надання послуг в умовах воєнного часу та логістичних викликів.
5. Зменшення залежності від великих міжнародних посередників та збільшення обсягу прямого фінансування локальних ромських НУО для підвищення їхньої контрольованості над програмами та прискорення руху ресурсів.

8.2. Рекомендації для Уряду України

1. Створення спеціальної державної програми фінансової підтримки НРО, які працюють з ромськими ВПО. Особливий акцент має бути зроблений на підтримці правової допомоги та процесів відновлення документів, оскільки це є основою для подальшої державної підтримки цих громадян.
2. Видання централізованої постанови, яка рекомендує місцевим органам влади (особливо в регіонах з високою концентрацією ромських ВПО) формалізувати та інституціоналізувати співпрацю з НРО. Це гарантуватиме їхню постійну присутність та право голосу у всіх регіональних та муніципальних робочих групах з питань ВПО.

8.3. Рекомендації для місцевих органів влади

1. Заснування регулярної міжвідомчої платформи діалогу між ромськими НРО та муніципальними службами (соціальними, юридичними, освітніми). Це забезпечить прозорий, швидкий обмін інформацією про потреби ВПО та дозволить оперативно вирішувати проблеми на місцях.
2. Забезпечення обов'язкового проведення тренінгів з антидискримінаційних практик та принципів інклюзії для всіх муніципальних службовців, які працюють із ромською громадою. Це необхідно для руйнування упереджень, що перешкоджають ефективній співпраці та інституціоналізують неефективність.

Таблиця 1. Стратегічні Рекомендації для Стейкхолдерів

Цільовий стейкхолдер	Основна мета	Механізм впровадження	Обґрунтування
Міжнародні Донори	Інституційна стійкість НРО	Core Funding (2-3 роки), фінансування базових потреб, психологічна підтримка	Виклик: фінансова крихкість, вигорання, ризик втрати експертизи
Уряд України / місцеві органи влади	Легітимізація та інклюзія НРО	Офіційне включення до робочих груп, спільні програми документування	Виклик: інституційна ексклюзія, неефективність ресурсів
Ромські НРО	Консолідація та підвищення спроможності	Створення регіональної коаліції, обмін знаннями, цільові тренінги	Потреба: мережування (100%), дефіцит навичок

Цей звіт створено у співпраці з Центром прав людини ZMINA за фінансової підтримки Європейського Союзу. Його зміст є виключною відповідальністю Карпатської Агенції Прав Людини "Вестед" і не обов'язково відображає позицію Європейського Союзу