



Міністерство розвитку
громад та територій
України

РАДА
"РАІ"
КОМПІТЕТ З ПИТАНЬ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ,
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ,
РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ ТА МИСТОБУДУВАННЯ



ПОЛІСІ-БРІФ

ГРОМАДСЬКА УЧАСТЬ У ПУБЛІЧНОМУ ВРЯДУВАННІ НА ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНИХ, ДЕОКУПОВАНИХ І ПРИФРОНТОВИХ ТЕРИТОРІЯХ

ВІКТОРІЯ БАЛАСАНЯН
КАТЕРИНА КОТЕЛЕНЕЦЬ
МАРІЯ МАКАРОВИЧ

Дослідження проведене в рамках проекту "Формування концептуальних та правових засад ефективного повоєнного відновлення деокупованих територій України", який підтримується Міжнародним фондом "Відродження". Проект реалізується у співпраці ВГО "Асоціація сприяння самоорганізації населення", ГО "Центр політико-правових реформ", ГО "Громадська ініціатива Луганщини" та ГО "Асоціація "Відродження та Розвиток".





ВСТУП

Повномасштабне вторгнення російської федерації в Україну спричинило глибокі зміни в системі публічного врядування на територіях, що зазнали окупації та/або ж знаходяться у прифронтовій зоні. Ключові управлінські функції на місцевому рівні перебрали на себе військові адміністрації (ВА), які за своєю природою є централізованими, єдинначальними, тимчасовими державними органами, що не орієнтовані на використання механізмів демократії участі. Водночас затяжна війна, все більш руйнівні наслідки бойових дій та значне переміщення населення призводять до послаблення зв'язку між владою і громадами, що ставить під загрозу ефективність відновлення територій і підриває довіру до держави. Враховуючи це, а також курс України на європейську інтеграцію та декларовану відданість демократичним цінностям питання громадської участі постає як необхідний інструмент легітимації рішень, підтримки довіри до держави і мобілізації місцевого потенціалу.

Попри складні безпекові умови, залучення громадян до ухвалення рішень дозволяє краще враховувати локальні потреби, запобігати соціальній напрузі та підвищувати якість управління. Більш того, участь мешканців у процесах відновлення – як на етапі планування, так і реалізації – сприяє формуванню відчуття спільної відповідальності, розвитку локальної стійкості та збереженню суб'єктності громад навіть в умовах відсутності виборчого представництва.

Метою цього дослідження є вивчення реальних практик та оцінка підходів до залучення жителів прифронтових, деокупованих і тимчасово окупованих територій – як тих, що залишилися, так і переміщених осіб – до процесів прийняття рішень та відновлення громад. Дослідження фокусується на виявленні кейсів, які демонструють ефективність участі, а також на вивченні очікувань і потреб активних громадян щодо форм взаємодії з органами влади. У межах дослідження проведено: (1) скринінг даних із відкритих джерел щодо досвіду використання механізмів громадської участі у цільових регіонах; (2) три онлайн фокус-групи із соціально активними мешканцями Запорізької, Херсонської та Харківської областей (волонтерами, журналістами, бізнесменами, лідерами ОГС); (3) аналіз кращих практик громадської участі та їх опис у вигляді кейсів за допомогою методу аналітичного сторітеллінгу. Також у дослідженні використано дані глибинних інтерв'ю та фокус-груп, проведених у 2023-2024 роках із жителями Донецької та Луганської областей за схожою методологією, що дозволяє їх частково порівнювати.

Географія дослідження охоплює громади Донецької, Луганської, Харківської, Запорізької та Херсонської областей, що станом на 1 січня 2025 року входили до переліку тимчасово окупованих територій або територій, де ведуться (велися) бойові дії (наказ Мінінтеграції від 22.12.2022 №309 зі змінами і доповненнями).

СТАН ВИКОРИСТАННЯ ІНСТРУМЕНТІВ МІСЦЕВОЇ ДЕМОКРАТІЇ

Під час війни можливості застосування інструментів місцевої демократії суттєво звузилися, особливо в прифронтових і окупованих громадах, де на це впливають як бойові дії та масштабне переміщення населення, так і здійснення публічного управління військовими адміністраціями. Чимало інструментів громадської участі, які раніше ефективно працювали, наразі не використовуються. Втім, це не означає, що взаємодія між владою та громадянами повністю відсутня – на певному рівні вона зберігається в адаптованих до нових умов формах.

Ситуація з використанням інструментів місцевої демократії в Донецькій і Луганській областях (опитування 2023-2024 років) та Харківській, Херсонській і Запорізькій областях (опитування 2025 року) загалом схожа. Наповну застосовуються хіба що звернення громадян, а також активно використовуються дорадчі механізми – консультації з громадськістю в різних формах і консультативно-дорадчі органи (молодіжні ради, ради ВПО) тощо. Натомість, такі інструменти, як загальні збори, місцеві ініціативи, громадські слухання, е-петиції, громадський бюджет, органи самоорганізації населення майже не використовуються.

В умовах війни важливим інструментом взаємодії між владою і громадянами стали також електронні соціальні мережі – офіційні сторінки громад у Facebook, телеграм-канали, вайбер-чати тощо. Крім того, значну роль у комунікації відіграють гуманітарні хаби, розташовані по всій Україні, які слугують майданчиками для безпосередньої взаємодії представників органів влади із жителями відповідних громад.

СУСПІЛЬНИЙ ЗАПИТ НА ДЕМОКРАТІЮ

Фокус-групові дослідження обох хвиль засвідчують високий запит серед представників громадянського суспільства на участь в ухваленні управлінських рішень на місцевому рівні. Респонденти з усіх цільових регіонів, загалом демонструючи проактивну позицію, орієнтовані на взаємодію з органами влади та зацікавлені у використанні інструментів локальної демократії. Крім того, вони висловлюють готовність брати активну участь у процесах відновлення у своїх громадах.

Певний скепсис щодо можливостей громадської участі під час війни висловлювали лише окремі представники органів влади у рамках опитування 2023-2024 років, при цьому більшість опитаних з цієї категорії все-таки відзначали важливість владно-громадської взаємодії.

Частина респондентів з-поміж представників громадянського суспільства висловлювала нарікання на недостатню відкритість і прозорість місцевої влади, наголошуючи, що ситуація в умовах війни лише погіршилася. Вони відзначали формальний, імітаційний характер консультацій з громадськістю, залежність консультативно-дорадчих органів від влади («кишеньковий» характер КДО), а також небажання посадовців взаємодіяти з громадянами та/або враховувати їх пропозиції. Водночас таке сприйняття не є всеохопним, і значна частина респондентів не порушувала подібних критичних зауважень.

УСПІШНІ ПРАКТИКИ

Проведене дослідження виявило низку прикладів ефективної взаємодії між владою та громадськістю у цільових громадах, які справді можна вважати історіями успіху. Ці кейси демонструють, що за наявності політичної волі з боку влади, низової ініціативи громадян чи ОГС та гнучкого, адаптивного підходу до процедур, механізми участі можуть працювати навіть у складних умовах війни.

Разом із тим, загальна кількість таких прикладів є незначною, що свідчить про вкрай низьку інтенсивність функціонування інструментів демократії участі на рівні окупованих, деокупованих і прифронтових громад України. Попри це, сама наявність успішних кейсів підтверджує, що залучення громадськості до процесу ухвалення рішень можливе навіть у контексті підвищених безпекових ризиків та адміністративної централізації. Своєю чергою, це доводить актуальність і потенціал місцевої демократії як інструменту реальної суб'єктності територіальних громад навіть в умовах війни.

Показово, що більшість виявлених історій успіху у сфері владно-громадської взаємодії пов'язані з активністю місцевих ОГС та/або реалізацією проєктів міжнародних донорів. Саме ініціатива з боку громадськості та підтримка з боку донорів, зокрема у формі фінансування, експертного супроводу чи створення платформ для діалогу, виступають основними чинниками, які стимулюють збереження і розвиток локальної демократії в умовах війни.

Водночас набагато менше прикладів, коли б ініціатива щодо взаємодії з громадськістю надходила «згори», наприклад, від військових адміністрацій. Це вказує на брак системного підходу до інклюзивного, учасницького врядування з боку ВА та на потребу у вдосконаленні інституційного середовища і формуванні культури управління, що орієнтовані на залучення громадян до процесів розробки і ухвалення рішень навіть в особливих умовах правового режиму воєнного стану.

МОДЕЛЬ МІСЦЕВОЇ ДЕМОКРАТІЇ ДЛЯ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ

Для залучення жителів до процесів відновлення та розробки і прийняття владних рішень щодо окупованих, деокупованих і прифронтових територій найкраще підходить так звана *деліберативна (або дорадча) модель демократії*. У ній ініціатором і рушієм владно-громадської взаємодії виступає саме влада, яка формує політики та готує і приймає рішення, радячись із громадянським суспільством та заінтересованими сторонами. Роль органів влади в такій моделі проактивна, а взаємодія з громадськістю має на меті реальне врахування потреб та інтересів. Базовими інструментами моделі є публічні консультації, КДО та певною мірою, ОСН і громадська експертиза, які мають стати пріоритетними в діяльності органів публічної влади на відповідних

Водночас владно-громадська взаємодія не має зводитися лише до цих механізмів і повинна оперувати широким арсеналом інструментів, однак потенціал і можливості їх застосування під час війни та в майбутній перехідний період все ж таки будуть обмежені. До того ж, ці інструменти потребуватимуть певної адаптації для їх застосування в особливих умовах.

У цьому відношенні відносно дієвими можуть виявитися, наприклад, **електронні петиції**, щоправда, в першу чергу у великих громадах, де вони раніше працювали. Цей інструмент потребує адаптації шляхом корегування порядку ініціювання і розгляду петицій на рівні конкретних громад, районів, областей, однак це загалом не складно зробити, адже в Україні вже є досвід його функціонування в громадах, де діяли військово-цивільні адміністрації.

Важливим інструментом громадського контролю за процесами повоєнного відновлення може стати **громадська експертиза** за наступних умов: обов'язкової фаховості з боку учасників процесу та сприяння органів перехідної адміністрації. З огляду на безпекові ризики, варто опрацювати варіанти посилення фахових і репутаційних вимог до ОГС, які ініціюватимуть та проводитимуть громадську експертизу.

РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ПРІОРИТЕТНИХ ЗАХОДІВ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

З метою вдосконалення функціонування інструментів місцевої демократії в умовах війни та забезпечення залучення жителів окупованих, деокупованих і прифронтових територій до процесів повоєнного відновлення та розробки і прийняття владних рішень, необхідно вжити такий комплекс заходів:

НА РІВНІ ЗАКОНІВ:

1. Розробити та внести зміни до Закону України «Про правовий режим воєнного стану», якими визначити особливості функціонування інструментів місцевої демократії в умовах правового режиму воєнного стану. Це дозволить сформулювати більш чітке правове поле щодо владно-громадської взаємодії під час війни та відповідне коло обов'язків військових адміністрацій.
2. Доопрацювати та прийняти в другому читанні й у цілому проєкт Закону України «Про органи самоорганізації населення» щодо удосконалення порядку організації, діяльності та припинення органу самоорганізації населення» (реєстр. № 6319 від 18.11.2021) з урахуванням реалій воєнного стану, перспектив повоєнного відновлення та потенційних ролей, які ООС можуть відігравати в обох контекстах.
3. При доопрацюванні до другого читання Закону України «Про звернення» (реєстр. №11082 від 13.03.2024) передбачити положення щодо вдосконалення порядку подання та розгляду звернень засобами телекомунікації з огляду на зростаючий попит саме на цей тип звернень громадян.

НА РІВНІ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ:

4. Ініціювати перезавантаження інституту громадських рад в Україні, в тому числі шляхом їх утворення при військових адміністраціях різних рівнів. Серед іншого, внести зміни до постанови КМУ від 03.11.2010 № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», якими поширити її дію на тимчасові державні органи, що здійснюють повноваження на всіх адміністративних рівнях, а також установити гнучку чисельність громадських рад залежно від розмірів територій, на яких вони створюються, і статусу органів влади, при яких вони створюються.
5. Внести зміни до постанови КМУ від 05.11.2008 №976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади», якими поширити її дію на тимчасові державні органи, що здійснюють повноваження на всіх адміністративних рівнях, а також посилити фахові та репутаційні вимоги до ІГС – суб'єктів проведення громадської експертизи.
6. Розробити та видати методичні рекомендації щодо виконання статутів територіальних громад та інших актів ОМС з питань демократії участі, а також загалом щодо забезпечення функціонування інструментів локальної демократії для військових адміністрацій населених пунктів.

7. На центральному рівні забезпечити надання інформаційної, методичної, консультативної підтримки для військових адміністрацій із питань залучення жителів до процесів відновлення та розробки і прийняття управлінських рішень через механізми місцевої демократії.

НА РІВНІ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ:

8. Пріоретизувати механізми деліберативної (дорадчої) демократії в діяльності військових адміністрацій, активно використовувати інструмент консультацій з громадськістю в різних форматах, зокрема електронних консультацій та публічних громадських обговорень у форматі відеоконференцій; забезпечити належне функціонування громадських рад і консультативно-дорадчих органів, створювати та розвивати галузеві КДО.
9. Сприяти проведенню громадських експертиз, якщо вони належним чином ініційовані відповідно до встановленого порядку та будуть проводитись фахово підготовленими експертами.
10. Забезпечити правову можливість проведення громадських слухань, інших публічних громадських обговорень у форматі відеоконференцій, надалі активно користуватися таким форматом.
11. Відновити/впровадити функціонування е-петицій на відповідних адміністративних рівнях, створити необхідне правове поле для їх розгляду військовими адміністраціями.
12. Забезпечити належний розгляд по суті поданих звернень громадян, внесених у встановленому порядку місцевих ініціатив, е-петицій, пропозицій громадських слухань та консультацій з громадськістю, а також належну комунікацію з ініціаторами пропозицій.

НА РІВНІ МІЖНАРОДНИХ ДОНОРІВ:

13. Пріоретизувати та підтримувати проекти, які передбачають громадсько-експертний супровід процесів повоєнного відновлення деокупованих і прифронтових територій, насамперед силами або ж із обов'язковим залученням місцевих організацій громадянського суспільства.
14. Сприяти впровадженню інструментів громадської участі в діяльність військових адміністрацій, підтримувати відповідні проекти ОГС.
15. Розглянути можливість пілотування інструменту громадський бюджет відновлення в окремих великих містах (після їх звільнення та зниження рівня безпекових загроз).



ПРО ПРОЄКТ

Проєкт “Формування концептуальних та правових засад для ефективного відновлення деокупованих територій України” підтримується Міжнародним фондом “Відродження”. Усі заходи проєкту реалізуються у співпраці ВГО “Асоціація сприяння самоорганізації населення”, ГО “Центр політико-правових реформ”, ГО “Громадська ініціатива Луганщини” та ГО “Асоціація “Відродження та Розвиток”

Проєкт покликаний сприяти розбудові інституційної спроможності місцевої публічної адміністрації забезпечувати ефективне повоєнне відновлення деокупованих територій України.

Ця мета досягатиметься через:

- переосмислення комплексу викликів для інституційного відновлення на деокупованих територіях (шляхом масштабування проведених раніше аналітичних досліджень щодо Донецчини й Луганщини на інші регіони України);
- розробку та адвокатування чіткої моделі (або кількох моделей) перехідного врядування на деокупованих територіях;
- сприяння залученню громадського суспільства до процесів відновлення та реінтеграції цих територій.

Для того, щоб дізнатись більше про дослідження та ознайомитись із його повною версією перейдіть за QR кодом або ж відвідайте сайт

<https://www.future-east.org>



Для зворотного зв'язку чи коментарів просимо звертатися на e-mail - samoorg@ukr.net.