

КЛЮЧОВІ ПОЗИЦІЇ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРАКТИК ЗАЛУЧЕННЯ ЖИТЕЛІВ ДО ПРОЦЕСУ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ МІСЦЕВОЇ ПОЛІТИКИ



Дистанційні та гібридні форми участі



Виклики в процесі впровадження



Рекомендації для реалізації



Пріоритетна модель впровадження

ВСТУП

Повномасштабна війна не знищила громадську участь на місцевому рівні, але суттєво змінила її форми та цільові аудиторії. Участь жителів дедалі частіше відбувається дистанційно або в гібридному форматі, особливо в територіальних громадах, наближених до лінії зіткнення, деокупованих, зі значною часткою переміщеного населення або фактичного функціонування територіальної «громади в екзилі».

Головне завдання в таких умовах, як на загальнонаціональному, так і на місцевому рівні, полягає в тому, щоб не лише підтримувати вже наявні адаптивні практики дистанційної та гібридної громадської участі, а й надати їм чітке нормативне оформлення та зробити їх безпечними, легітимними й придатними для використання різними типами територіальних громад, а саме деокупованими, прифронтовими, тилловими та «громадами в екзилі».

ПРОБЛЕМА

До повномасштабної війни громадська участь на місцевому рівні переважно відбувалася в умовах відносної визначеності, які дозволяли спиратися на фізичну присутність жителів, обговорення в офлайн-форматі, громадські слухання, консультації, місцеві ініціативи, бюджети участі та інші форми громадської участі, які передбачали функціонування громади як територіальної спільноти.

Після 2022 року ця модель перестала бути універсальною. Частина громад перебуває поблизу лінії бойового зіткнення або кордону з державою-агресором; частина пережила окупацію і деокупацію; у частині громад функціонують військові адміністрації населених пунктів (далі – ВА НП); значна кількість жителів перебуває за межами своїх громад або за межами України. За таких умов класичні офлайн-форми участі не завжди можуть забезпечити реальне включення жителів у процеси формування та реалізації місцевої політики або вирішення питань місцевого значення.

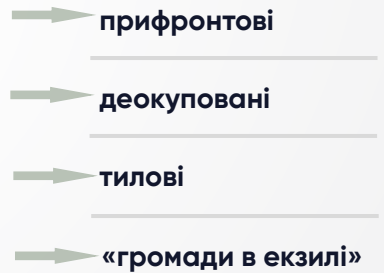
Водночас сама потреба в участі не зникає. Навпаки, в умовах повномасштабної війни вона набуває додаткового значення, а саме підтримує зв'язок між владою та жителями, допомагає легітимізувати складні рішення, дозволяє краще виявляти потреби внутрішньо переміщених осіб, ветеранів, родин загиблих, жителів, які виїхали, а також зберігає відчуття належності до громади навіть у разі її тимчасової окупації.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Дослідження охоплює дистанційні та гібридні форми громадської участі у 103 територіальних громадах, відібраних із урахуванням стратифікованого підходу. Для цього територіальні громади були поділені на різні типи, а саме прифронтові, деокуповані, тиллові та «громади в екзилі». Загалом, така вибірка дозволяє виявити основні тенденції використання дистанційних та гібридних форм громадської участі в різних типах територіальних громад. Найбільше зафіксованих практик припадає на міські громади – 71,2%, на селищні – 22,4%, на сільські – 6,4%. Це може свідчити про те, що форми дистанційної участі частіше фіксуються в територіальних громадах із вищою організаційною, кадровою та комунікаційною спроможністю. Малі громади можуть мати менше ресурсів для розроблення, впровадження та адміністрування таких форм громадської участі.

Серед практик, де формат можна визначити однозначно, 85,8% припадає на онлайн-формат, а 12,4% на гібридний. Так, якщо розглядати ці узагальнені дані за кожним типом територіальних громад, то отримано такі результати: «громади в екзилі» – онлайн-форми складають 92,6%, гібридні – 7,4%; деокуповані – онлайн – 83,7%, гібридні – 16,3%; прифронтові – онлайн – 76,9%, гібридні – 15,4% та тиллові – онлайн – 86,7%, гібридні – 10,0%. Це означає, що дистанційні форми стали одним із ключових способів використання форм громадської участі та підтримання зв'язку між органами публічної влади й жителями. Водночас дистанційні форми громадської участі виконують різні функції залежно від типу громади, до прикладу для «громад в екзилі» вони є майже базовою умовою існування громадської участі, тоді як у прифронтових територіальних громадах поєднуються з офлайн- і гібридними практиками залежно від безпекової ситуації.

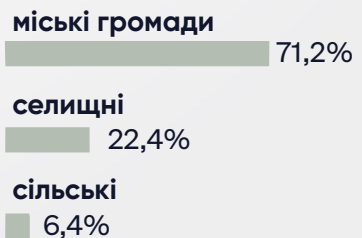
ТИПИ ГРОМАД



ЗАГАЛОМ ДОСЛІДЖЕНО

103
ГРОМАДИ

НАЙБІЛЬШЕ ПРАКТИК



НАЙПОШИРЕНІШІ ФОРМАТИ

85,8% онлайн-формат
12,4% гібридний

ФОРМИ УЧАСТІ ЗА ТИПОМ ГРОМАД

■ онлайн

■ гібридні

«громади в екзилі»

92,6%

7,4%

прифронтові

76,9%

15,4%

деокуповані

83,7%

16,3%

тилові

86,7%

10%

Дистанційно чи гібридно найчастіше застосовуються під час здійснення опитувань, громадських обговорень, консультацій та громадських слухань. Разом ці форми становлять 58,5% усіх зафіксованих практик. Це означає, що сучасна дистанційна та гібридна участь в Україні має передусім консультаційне спрямування. Вона частіше працює як спосіб збору думок, обговорення альтернатив і підтримання зв'язку, ніж як повністю інституціоналізований механізм спільного прийняття рішень.

Водночас лише 21,3% зафіксованих практик мають чіткі ознаки нормативного закріплення у відповідних актах органів місцевого самоврядування (далі – ОМС). Це один із ключових викликів. Реальна практика громадської участі вже розвивається, але відповідні локальні нормативні акти часто ще не ухвалюються. У результаті дистанційна й гібридна участь може залишатися залежною від політичної волі представників ОМС або начальника ВА НП, вразливою до критики, сумнівів у процедурній легітимності та спорів щодо того, чи можуть результати такої участі враховуватися при прийнятті рішень.



Лише 21,3% зафіксованих практик мають чіткі ознаки нормативного закріплення

ОСНОВНІ ВИКЛИКИ

1

НЕДОСТАТНЄ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ

Територіальні громади вже використовують Google-форми, месенджери, електронну пошту, телефонні лінії, онлайн-платформи та гібридні консультації, але ці практики не завжди закріплені в місцевих нормативних актах. Через це не завжди зрозуміло, хто може брати участь, як фіксуються результати, яким є їхній правовий статус і як влада має реагувати на отримані пропозиції.

2

РИЗИК СИМВОЛІЧНОЇ УЧАСТІ

Цей ризик не є унікальним для онлайн-форм громадської участі та може виникати також під час використання офлайн-форм такої участі. Однак у випадку дистанційних форм громадської участі цей ризик посилюється тоді, коли люди не знають про відповідну форму, не розуміють її значення або не бачать наслідків своєї участі. За таких умов участь може перетворитися на формальність.

3

ІДЕНТИФІКАЦІЯ УЧАСНИКІВ

Для громадських обговорень або опитувань можуть бути достатніми прості інструменти участі, які не потребують складної реєстрації чи спеціальних цифрових навичок, такі як Google-форми, месенджери, електронна пошта, телефонні лінії або звернення через офіційні сторінки громади. Натомість для бюджетів участі, місцевих ініціатив або процедур, результати яких можуть безпосередньо впливати на рішення ОМС чи ВА НП, потрібна надійна система ідентифікації та верифікації учасників.

4

БЕЗПЕКОВІ ЗАГРОЗИ

У прифронтових, деокупованих і «громадах в екзилі» важливо враховувати не лише технічний доступ до інструментів громадської участі, а й ризики збору чутливих даних, безпеку людей, переривання зв'язку та неможливість великих зібрань з фізичною присутністю.

5

НЕРІВНИЙ ДОСТУП ДО ЦИФРОВОЇ УЧАСТІ

Частина жителів може не мати достатніх цифрових навичок, стабільного доступу до інтернету, смартфона, електронної ідентифікації або досвіду користування онлайн-сервісами. Це особливо важливо для людей старшого віку, соціально вразливих груп, жителів малих населених пунктів і переміщених осіб.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

1

Закріпити мінімальні процедурні стандарти дистанційної та гібридної участі

На законодавчому рівні доцільно визначити мінімальні стандарти для онлайн- і гібридних форм участі. Йдеться не про надмірну уніфікацію, а про базові правила, без яких участь не може бути достатньо прозорою і легітимною.

До таких стандартів мають входити вимоги до оприлюднення інформації; мінімальні строки для подання пропозицій; підходи до ідентифікації учасників; правила фіксації результатів; порядок публічного зворотного зв'язку, зокрема оприлюднення узагальненої інформації про отримані пропозиції, підходи до їх врахування та причини відхилення ключових або типових пропозицій. Саме такі елементи дозволяють перейти від формального залучення до зрозумілого та прозорого діалогу.

2

Інтегрувати наявні інструменти державної цифрової ідентифікації в місцеві форми громадської участі

В Україні вже існують інструменти цифрової ідентифікації, зокрема Дія.Підпис, BankID Національного банку України та кваліфікований електронний підпис. Водночас їхній потенціал для місцевої громадської участі використовується нерівномірно. Тому завдання полягає не у створенні нового механізму цифрової ідентифікації з нуля, а в інтеграції вже наявних інструментів у місцеві процедури участі. Державна цифрова ідентифікація може підтверджувати особу учасника, але для участі в процесах прийняття рішень конкретної територіальної громади потрібен також механізм підтвердження зв'язку людини з цією громадою. Такий зв'язок може визначатися через зареєстроване або задеклароване місце проживання, належність до відповідної цільової групи, наприклад – статус ВПО, попереднє проживання в громаді або інші критерії, визначені законом чи локальним актом.

3

Визначити мінімальні обов'язкові стандарти громадської участі для територіальних громад, в яких функціонують ВА НП

Такі стандарти можуть бути закріплені на законодавчому або підзаконному рівні та мають враховувати особливий правовий статус ВА НП та чи передані повноваження ОМС начальнику ВА НП відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану», безпекові обмеження й необхідність оперативного прийняття рішень.

Мінімальний стандарт участі для таких громад може включати:

- ➔ регулярне інформування жителів про ключові рішення; збір потреб і пропозицій через безпечні онлайн- та офлайн-канали;
- ➔ проведення публічних консультацій щодо питань відновлення, житла, соціальних програм, підтримки ВПО, ветеранів і родин загиблих;
- ➔ оприлюднення узагальнених результатів консультацій;
- ➔ пояснення, які пропозиції були враховані при підготовці рішень.

Для ВА НП особливо актуальними є не масові слухання в онлайн-форматі, а онлайн-майданчики участі. На такому майданчику може розміщуватися коротке пояснення проблеми, проєкт рішення або концепція політики, супровідні матеріали, форма для подання пропозицій, строк для їх надсилання та підсумковий звіт про результати консультації. За потреби така процедура може завершуватися онлайн-зустріччю або гібридним обговоренням, якщо це дозволяє безпекова ситуація.

4

Зробити громадську участь частиною політики відновлення в деокупованих територіальних громадах

У деокупованих територіальних громадах участь не має розглядатися як щось, що можна відкласти до завершення відновлення. Навпаки, вона має бути частиною самого процесу відновлення.

Для таких громад доцільно розробляти локальні плани залучення жителів до політики відновлення. Такі плани можуть визначати, з яких питань проводяться публічні консультації, які групи жителів мають бути залучені, які канали комунікації використовуються, як збираються пропозиції та як жителі інформуються про результати їх розгляду.

Практично це може здійснюватися через наявну інфраструктуру громади, таку як офіційні сайти, сторінки в соціальних мережах, центри підтримки жителів, ВПО-хаби, партнерські громадські організації, а також через нові канали, створені спеціально для обговорення питань відновлення.

5

Розробити окремий підхід до «громад в екзилі»

«Громади в екзилі» не можна розглядати лише через логіку допомоги ВПО. Вони можуть зберігати ознаки політичної спільноти за умови підтримання регулярного зв'язку з жителями, залучення їх до обговорення майбутнього громади та створення форм громадської участі у питаннях відновлення, житла, соціальної підтримки й повернення. Тому для них потрібна окрема модель участі.

У таких територіальних громадах такі практики варто інституціоналізувати через локальні порядки проведення публічних консультацій. Зокрема, опитування потреб, онлайн-обговорення, зустрічі з переміщеними жителями в різних містах і консультації щодо відновлення можуть бути визначені як форми публічних консультацій. Це дозволить перейти від разових практик до зрозумілих правил, з чітко визначеним алгоритмом проведення, а саме хто ініціює консультацію, кого залучають, як збираються пропозиції, як фіксуються результати та як ВА НП або ОМС звітують про їх врахування.

6

Підтримувати багатоканальність, а не лише цифровізацію

Дистанційна громадська участь не повинна зводитися до однієї платформи або однієї Google-форми. Частина жителів може бути активною в месенджерах, частина через електронну пошту, частина телефоном, а частина через очні зустрічі або гібридні формати. Тому найбільш життєздатними є багатоканальні моделі, які дають змогу різним групам жителів долучитися в різний спосіб. Це особливо важливо для деокупованих, прифронтових і тилкових громад, де рівень цифрових навичок, доступ до інтернету, безпекова ситуація та соціальний склад жителів можуть суттєво відрізнятись.

7

Розглядати участь як частину комунікаційної стратегії громади

Навіть найбільш якісні форми та процедури участі залишатимуться формальними, якщо жителі не знають про них, не розуміють їхнього значення або не бачать результатів своєї участі. Тому важливо не лише впроваджувати, а й системно комунікувати: які форми громадської участі існують та коли вони застосовуються; які питання потребують обов'язкової громадської участі; які правові наслідки мають різні форми участі; як жителі можуть долучитися до процесу; яким чином розглядаються та враховуються пропозиції; які рішення були ухвалені за результатами участі. Особливе значення має публічний зворотний зв'язок. Саме видимість результатів участі є одним із ключових факторів довіри до механізмів громадської участі та готовності жителів долучитися до них повторно.

ПРІОРИТЕТНА МОДЕЛЬ ВПРОВАДЖЕННЯ

МАСШТАБУВАННЯ ДИСТАНЦІЙНОЇ ТА ГІБРИДНОЇ УЧАСТІ МАЄ БУТИ ПОЕТАПНИМ

НА ПЕРШОМУ ЕТАПІ

→ варто впорядкувати базові форми громадської участі, які вже використовуються територіальними громадами, такі як опитування, збір пропозицій, онлайн-консультації, телефонні лінії та публічні обговорення. Для них потрібно визначити мінімальні правила, а саме: хто може брати участь; як інформуються жителі; які канали використовуються; як фіксуються результати та як орган влади надає зворотний зв'язок. На цьому етапі не обов'язково створювати складну цифрову платформу, важливіше нормативно закріпити використання вже наявних каналів комунікації та збору пропозицій.

НА ДРУГОМУ ЕТАПІ

→ варто розвивати форми громадської участі з вищим рівнем впливу на рішення ОМС або ВА НП, такі як залучення жителів до планування місцевого бюджету, місцеві ініціативи, бюджети участі, цифрові обговорення стратегічних документів, гібридні консультації щодо відновлення, постійні консультативні формати для ВПО або «громад в екзилі». Для них уже потрібні чіткіші правила доступу, строки, модерація, верифікація учасників, публікація результатів і зрозумілий зв'язок між участю та рішенням.

НА ТРЕТЬОМУ ЕТАПІ

→ має бути сформована цілісна система місцевої цифрової участі. Вона має поєднувати нормативні правила, цифрову ідентифікацію, локальні платформи або цифрові інструменти, різні форми громадської участі, вимоги до безпеки даних і механізми публічного зворотного зв'язку.

ВИСНОВКИ

В Україні сьогодні не існує однієї універсальної моделі громадської участі. Натомість різні типи територіальних громад потребують різних моделей її організації залежно від безпекового, управлінського та соціального контексту.

РІЗНІ ТИПИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ПОТРЕБУЮТЬ РІЗНИХ МОДЕЛЕЙ ОРГАНІЗАЦІЇ УЧАСТІ ЗАЛЕЖНО ВІД БЕЗПЕКОВОГО, УПРАВЛІНСЬКОГО ТА СОЦІАЛЬНОГО КОНТЕКСТУ

У деокупованих територіальних громадах участь набуває відновлювального та реінтеграційного змісту. Вона допомагає повертати довіру жителів до органів публічної влади, залучати жителів до обговорення питань відновлення, місцевих послуг, житла та майбутнього розвитку територіальної громади.

**ДЕОКУПОВАНІ
ТЕРИТОРІАЛЬНІ
ГРОМАДИ**

- **відновлення довіри**
- **залучення до обговорення**
- **майбутній розвиток**

У прифронтових територіальних громадах громадська участь має бути адаптована до безпекових ризиків. Це означає, що форми громадської участі та її формати, а саме онлайн-, офлайн- або гібридний, мають обиратися залежно від рівня загрози, характеру питання та можливості безпечного використання такої форми.

**ПРИФРОНТОВІ
ТЕРИТОРІАЛЬНІ
ГРОМАДИ**

- **адаптація до безпекових ризиків**
- залежно від**
- **рівня загрози**
- **характеру питання**
- **безпечності форми**

У територіальних «громадах в екзилі» участь може бути способом збереження ознак політичної спільноти, підтримання зв'язку з жителями та залучення їх до обговорення майбутнього громади.

**«ГРОМАДИ
В ЕКЗИЛІ»**

- **збереження ознак політичної спільноти**
- **підтримання зв'язку з жителями**
- **залучення жителів до обговорення майбутнього громади**

У тилових територіальних громадах участь частіше має процедурно стабільніший характер і може бути основою для масштабування складних інструментів.

**ТИЛОВІ
ТЕРИТОРІАЛЬНІ
ГРОМАДИ**



процедурно більш стабільний характер



**основа для масштабування
складних інструментів**

У територіальних громадах, де функціонують ВА НП, начальникам яких були передані повноваження ОМС відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» участь набуває окремої функції, а саме легітимізації управлінських рішень.

**ТЕРИТОРІАЛЬНІ
ГРОМАДИ З
ВА НП**



отримали

**повноваження
ОМС**

забезпечення
участі



**легітимізація
управлінських
рішень**

Саме тому подальша державна політика в цій сфері не повинна виходити з ідеї однієї стандартної форми громадської участі для всіх типів територіальних громад. Україні потрібна диференційована система участі, яка враховує різний безпековий, управлінський і соціальний контекст.

**УКРАЇНІ ПОТРІБНА ДИФЕРЕНЦІЙОВАНА СИСТЕМА УЧАСТІ, ЯКА
ВРАХОВУЄ РІЗНИЙ БЕЗПЕКОВИЙ, УПРАВЛІНСЬКИЙ І
СОЦІАЛЬНИЙ КОНТЕКСТ**

Дистанційна та гібридна участь вже існує на практиці. Наступний крок має полягати в тому, щоб зробити її не тимчасовою фрагментарною адаптацією, а сталою частиною місцевого врядування. Для цього потрібні мінімальні процедурні стандарти, закріплені на законодавчому, підзаконному та/або місцевому рівні, використання цифрової ідентифікації там, де це необхідно, диференційований підхід до різних типів територіальних громад і обов'язковий публічний зворотний зв'язок.

**ЧАС ЗРОБИТИ ДИСТАНЦІЙНУ
УЧАСТЬ СТАЛОЮ
ЧАСТИНОЮ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ**



**мінімальні процедурні
стандарти**



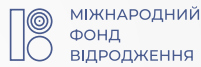
**використання цифрової
ідентифікації**



**диференційований підхід до
різних типів громад**



**обов'язковий публічний
зворотний зв'язок**



Цей бриф підготовлено ВГО «Асоціація самоорганізації населення» 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».

ЕВОЛЮЦІЯ ДОСЛІДЖЕНЬ

СИСТЕМНЕ ВИВЧЕННЯ ПРАКТИК

ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ГРОМАДСЬКОЇ УЧАСТІ

У ПРИФРОНТОВИХ, ФРОНТОВИХ ТА ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ

2024

Донецька та Луганська області



Законодавчо визначені особливості здійснення публічного адміністрування



Стан та перспективи кадрового забезпечення публічної адміністрації



Дослідження адміністративно-територіального устрою та пропозиції щодо його реконфігурації



Дослідження можливостей використання інструментів місцевої демократії в умовах перехідної влади

2025

Запорізька, Харківська та Херсонська області



Особливості здійснення публічного управління в умовах воєнного стану



Обґрунтування реконфігурації адміністративно-територіального устрою у повоєнний час



Стан та перспективи кадрового забезпечення органів публічної влади в областях на лінії зіткнення



Громадська участь у публічному врядуванні на тимчасово окупованих, деокупованих і прифронтових територіях

2026

Прифронтові, фронтові та тимчасово окуповані



Дослідження практик залучення жителів до процесу формування та реалізації місцевої політики