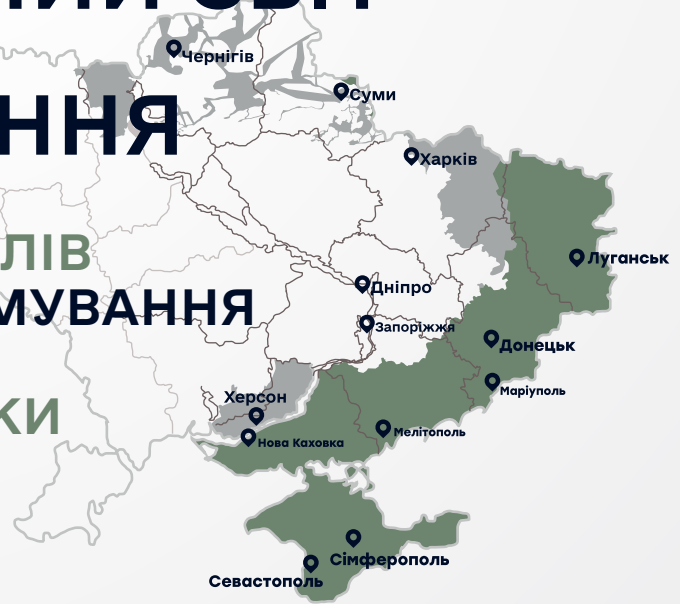


АНАЛІТИЧНИЙ ЗВІТ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРАКТИК ЗАЛУЧЕННЯ ЖИТЕЛІВ ДО ПРОЦЕСУ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ МІСЦЕВОЇ ПОЛІТИКИ



Українські практики



Зарубіжний досвід



Пріоритетна модель впровадження



Виклики та рекомендації

ЗМІСТ

Розділ 1. Вступ	3
Розділ 2. Методологія	5
Розділ 3. Нормативно-правова основа громадської участі на рівні територіальних громад	7
Розділ 4. Загальна карта практик в Україні	10
Розділ 5. Аналіз за типами громад	13
Розділ 6. Поглиблені кейси	19
Розділ 7. Зарубіжний досвід	29
Розділ 8. Бар'єри та виклики	35
Розділ 9. Потенціал адаптації і масштабування	37
Розділ 10. Висновки	42
Розділ 11. Рекомендації	45

ВСТУП

Повномасштабна війна суттєво змінила умови функціонування місцевого самоврядування в Україні. Це стосується не лише безпекового середовища, а й самого характеру взаємодії між органами місцевого самоврядування (далі – ОМС), військовими адміністраціями населених пунктів (далі – ВА НП) та жителями громад. Частина територіальних громад функціонує в безпосередній близькості до лінії бойового зіткнення або державного кордону з державою-агресором, частина пережила окупацію та деокупацію, в частині функціонують військові адміністрації, начальникам яких передані повноваження органів місцевого самоврядування відповідно до Закону України “Про правовий режим воєнного стану”, а значна кількість жителів перебуває поза межами своїх громад або навіть поза межами України. За цих умов місцеве публічне врядування більше не може спиратися лише на довоєнну модель громадської участі, де основним середовищем були фізична присутність, офлайн-інструменти участі та відносно стабільні інституційні процедури.

Участь жителів у таких умовах не втрачає значення. Навпаки, вона стає одним із ключових механізмів підтримання зв'язку між територіальною громадою та органами місцевого самоврядування або військовими адміністраціями населеного пункту. Саме через неї в мирних умовах забезпечуються підзвітність, публічність, узгодження інтересів і вплив жителів на рішення місцевого значення. В умовах війни ці функції не зникають, але змінюються форми їх реалізації. Коли територіальна громада є фізично роз'єднаною, коли публічні простори не завжди доступні або безпечні, а локальні рішення стосуються розподілу обмежених ресурсів, підтримки ВПО, відновлення пошкодженої інфраструктури та майбутнього розвитку територіальної громади, участь стає важливим механізмом легітимації, підзвітності, соціальної інтеграції, згуртованості та збереження локальної ідентичності в умовах переміщення.

Участь жителів під час війни – це не лише інструмент консультацій, а й спосіб підтримати зв'язок, довіру і легітимність місцевих рішень.

Саме тому питання дистанційних та гібридних форм участі жителів громад набуває системного значення. Йдеться не лише про цифровізацію окремих інструментів, а про те, яким чином участь може працювати там, де класичні офлайн-форми участі частково або повністю втрачають можливість бути застосованими. Водночас важливо, що чинне законодавство не передбачає будь-якого звільнення органів публічної влади територіальних громад від потреби забезпечувати участь жителів під час дії воєнного стану, а навпаки – розширює підходи до її здійснення, у тому числі із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій. Тому ключове питання полягає не стільки в тому, чи можлива участь під час війни, скільки в тому, якими мають бути її процедури, гарантії та межі в онлайн- і гібридному форматах.

Проблема дослідження полягає в тому, що в умовах повномасштабної війни органи місцевого самоврядування та військові адміністрації зобов'язані забезпечувати участь жителів у прийнятті рішень, тоді як традиційні офлайн-формати суттєво обмежені.

Хоча на рівні територіальних громад активно впроваджуються різноманітні онлайн- та гібридні інструменти, вони часто не мають належного нормативно-правового закріплення, а практика їх застосування є різноманітною та малодослідженою. Крім того, окремого аналізу потребують їхня фактична результативність і потенціал для масштабування.

Розділ 1

Таким чином, центральна проблема полягає у невідповідності між законодавчою необхідністю забезпечувати громадську участь, реальними практиками адаптації громад до умов воєнного стану та браком чіткого процедурного врегулювання цих процесів.

Окремого значення набуває поняття "громади в екзилі". Воно відображає ситуацію, коли значна частина жителів фізично не перебуває на території громади, але зберігає з нею політичний, соціальний, майновий та емоційний зв'язок. Це радикально розширює звичне територіальне розуміння місцевої спільноти й ставить нове питання, яким чином територіальна громада може залишатися політично цілісною, якщо її населення просторово розпорошене. Саме тому для України тема дистанційної участі є не лише інструментальною, а й концептуальною.

Метою дослідження є комплексний аналіз практик громадської участі у процесах формування та реалізації місцевої політики в Україні, з особливим акцентом на дистанційні та гібридні формати, а також визначення можливостей їх застосування в умовах воєнного стану.

Для досягнення поставленої мети були поставлені такі завдання:

- виявити та систематизувати практики громадської участі на рівні територіальних громад, зокрема дистанційні та гібридні форми;
- проаналізувати особливості застосування форм громадської участі в різних типах територіальних громад, зокрема в деокупованих, прифронтових, тилкових та громадах "в екзилі";
- дослідити нормативно-правові особливості та технічні засоби/канали використання дистанційних і гібридних форм громадської участі, у тому числі в умовах функціонування військових адміністрацій населених пунктів;
- узагальнити зарубіжний досвід дистанційних і гібридних форм громадської участі та визначити можливості його адаптації до українського контексту;
- сформулювати аналітичні висновки та практичні рекомендації щодо розвитку і застосування дистанційних та гібридних форм громадської участі на рівні територіальних громад в Україні.

Об'єктом дослідження є процеси формування та реалізації місцевої політики в умовах воєнного стану. Предметом дослідження є практики, механізми та інструменти залучення жителів до участі в місцевому самоврядуванні та процесах прийняття рішень, включно із законодавчо закріпленими та інноваційними формами участі, а також їхній статус інституціоналізації.

Ключове питання полягає не стільки в тому, чи можлива участь під час війни, скільки в тому, якими мають бути її процедури, гарантії та межі в онлайн- і гібридному форматах.

МЕТОДОЛОГІЯ

Дослідження побудоване як якісний кабінетний аналіз, орієнтований на інституційні та управлінські практики громадської участі. Воно поєднує аналіз офіційних і публічних онлайн-джерел, вторинний аналіз звітів і наукових публікацій, аналіз нормативно-правових актів, аналіз відповідей на запити на публічну інформацію та напівструктуровані глибинні інтерв'ю для окремих кейсів. Така комбінація методів дозволяє не зводити дослідження лише до правового огляду або до простого переліку кейсів. Вона дає змогу побачити, як інструменти участі працюють на практиці, як територіальні громади адаптують процедури до нових умов і де виникає розрив між нормою та фактичним застосуванням.

Методологія передбачає стратифіковану вибірку, яка дає змогу врахувати різні безпекові та управлінські умови. Виділено чотири групи територіальних громад: прифронтові громади, деокуповані громади, тиллові громади та громади "в екзилі". Такий підхід є принципово важливим, оскільки дає змогу не шукати одну "середню" модель участі для всієї країни, а аналізувати, як змінюється сама логіка участі залежно від типу громади.

Поняття "громада в екзилі" використовується в цьому звіті як аналітична категорія, а не як законодавчо визначений термін. Воно застосовується для позначення територіальних громад, значна частина жителів яких унаслідок війни, тимчасової окупації або безпосередньої безпекової загрози перебуває поза межами території громади, тоді як органи публічної влади продовжують здійснювати повноваження від її імені. Водночас це поняття не визначається чинним законодавством України, тому в тексті звіту його слід розуміти саме як робочий інструмент дослідження, необхідний для опису специфічного типу громад і форм участі, що виникли в умовах повномасштабної війни.

До аналітичного масиву дослідження не включалися тимчасово окуповані території, на яких після 2014 року не було створено або відновлено відповідні органи публічної влади у форматі, подібному до військових адміністрацій населених пунктів тимчасово окупованих територій після 2022 року. Відтак дослідження не охоплює весь перелік тимчасово окупованих територій України, а аналізує лише ті громади, де наявні органи публічної влади, здатні підтримувати хоча б мінімальні форми дистанційної або гібридної взаємодії з жителями.

В цьому дослідженні термін "дистанційні форми участі" використовується як узагальнювальний для тих практик, що реалізуються без фізичної присутності учасників у спільному просторі, насамперед із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій. У цьому сенсі поняття "дистанційні" та "онлайн" у тексті звіту використовуються як тотожні за змістом. А термін "гібридні форми участі" означають поєднання онлайн- та офлайн-компонентів у межах однієї процедури або однієї форми залучення жителів до прийняття рішень.

Таким чином, центральна проблема полягає у невідповідності між законодавчою необхідністю забезпечувати громадську участь, реальними практиками адаптації громад до умов воєнного стану та браком чіткого процедурного врегулювання цих процесів.

Окремого значення набуває поняття "громади в екзилі". Воно відображає ситуацію, коли значна частина жителів фізично не перебуває на території громади, але зберігає з нею політичний, соціальний, майновий та емоційний зв'язок. Це радикально розширює звичне територіальне розуміння місцевої спільноти й ставить нове питання, яким чином територіальна громада може залишатися політично цілісною, якщо її населення просторово розпорошене. Саме тому для України тема дистанційної участі є не лише інструментальною, а й концептуальною.

Систематизація даних здійснюється через матрицю контент-аналізу. Вона охоплює ідентифікаційні характеристики громади, форми участі, формат реалізації, цифрові канали та рівень інституційності, а

ЗАГАЛОМ ДОСЛІДЖЕНО **103** ГРОМАДИ

ТИПИ ГРОМАД

- прифронтові
- деокуповані
- тиліві
- «громади в екзилі»

Дослідження не шукає універсальну модель участі для всієї країни

а саме чи закріплене використання відповідного інструменту на рівні нормативного акту територіальної громади або розпорядження начальника військової адміністрації населеного пункту. Завдяки цій матриці можна оцінювати не лише сам факт використання інструменту, а й його повторюваність, правову оформленість, відкритість результатів і потенціал масштабування.

Це дослідження зосереджене не на всьому масиві форм громадської участі як таких, а саме на дистанційних (онлайн) та гібридних практиках. Відповідно, офлайн-інструменти участі не були окремим предметом аналізу. Це означає, що відсутність у звіті зафіксованої офлайн-форми участі не свідчить про її повну відсутність у конкретній територіальній громаді, а лише про те, що вона не потрапила до фокусу цього дослідження як дистанційна або гібридна практика.

Для дослідження зарубіжного досвіду було використано порівняльно-правовий аналіз і метод функціональної еквівалентності. Це означає, що предметом порівняння є не формальна схожість інституцій, а їхня здатність виконувати функції, релевантні для українського контексту, а саме забезпечувати вплив жителів на рішення, підтримувати сталість комунікації між владою та громадою, включати фізично роз'єднане населення та працювати в кризовому або посткризовому середовищі.

Кількісна основа дослідження охоплює зафіксовані практики в 103 територіальних громадах, відібраних із урахуванням стратифікованого підходу. Для цього територіальні громади були поділені на різні типи, а саме прифронтові, деокуповані, тиліві та «громади в екзилі». Цей підхід до поділу громад використовується в дослідженні як аналітична типологія для цілей порівняльного аналізу і не претендує на універсальну офіційну класифікацію всіх територіальних громад України. Обсяг охоплених громад дозволяє зробити не лише ілюстративні, а й більш системні висновки щодо поширення форматів участі, домінуючих інструментів, різниці між типами громад і рівня інституційної зрілості практик. З огляду на загальну кількість територіальних громад в Україні – 1469, дослідження 103 територіальних громад може розглядатися як орієнтовно репрезентативний зріз із похибкою близько $\pm 8\%$, що дає змогу виявити основні тенденції застосування дистанційних чи гібридних форм участі жителів у вирішенні питань місцевого значення.

Окремим джерелом даних стали напівструктуровані глибинні інтерв'ю з вищими посадовими особами ОМС та керівництвом ВА НП. Інтерв'ю охопили вісім територіальних громад, відібраних на основі попереднього аналізу використання дистанційних та гібридних форм участі громадськості в процесах прийняття рішень. Серед досліджуваних громад дві мають статус тилівих, три – прифронтових, одна – деокупованої та дві функціонують в умовах екзилу. Отримані дані використовувались не лише для опису окремих кейсів, а й для узагальнення тенденцій щодо фактичного використання форм, рівня залученості жителів, бар'єрів і доцільності використання форм громадської участі в умовах воєнного стану, тому в тексті звіту територіальні громади та респонденти не деанонімізуються.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВА ОСНОВА ГРОМАДСЬКОЇ УЧАСТІ НА РІВНІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Окремим важливим виміром цього дослідження є питання не лише про те, які форми громадської участі фактично застосовуються громадами, а й про те, якою мірою законодавча рамка дозволяє, стимулює або обмежує їх переведення в онлайн- чи гібридний формат. Саме цей вимір є критично важливим для України, оскільки в умовах війни цифровізація участі перестає бути питанням зручності та перетворюється на питання безперервності місцевої демократії.

Чинне законодавство України вже закладає достатньо широку рамку для участі жителів у місцевому самоврядуванні. Йдеться насамперед про Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні", Закон України "Про звернення громадян", Закон України "Про доступ до публічної інформації", а також Закон України "Про публічні консультації", який вступає в силу через рік після скасування чи припинення воєнного стану в Україні. Окремо важливими є зміни у сфері народовладдя на рівні місцевого самоврядування, закріплені Законом України "Про внесення змін до деяких законів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування", які розширюють перелік форм громадської участі та уточнюють роль статутів територіальних громад у врегулюванні процедур відповідних форм. Саме тому питання дистанційного або гібридного формату участі дедалі більше виходить на рівень статутного й процедурного врегулювання в громадах.

Важливо наголосити, що українська законодавча логіка не йде шляхом "звільнення" територіальних громад від громадської участі на час дії воєнного стану. Навпаки, вона рухається в бік розширення можливих способів її здійснення, у тому числі через інформаційно-комунікаційні технології. Це означає, що в умовах повномасштабної війни законодавчий вектор полягає не в згортанні місцевої демократії, а в пошуку більш гнучких інструментів її підтримання. Саме тому питання сьогодні полягає не лише в тому, чи допускається онлайн участь, а в тому, як зробити її процедурно зрозумілою, безпечною і легітимною.

Водночас між загальною законодавчою рамкою і практикою громад існує суттєвий процедурний розрив. Законодавство переважно закріплює сам факт існування певних форм участі та визнає можливість їх локального врегулювання, але значна частина конкретних процедур – порядок ініціювання, сповіщення, модерації, верифікації учасників, фіксації результатів, способи оприлюднення і правові наслідки – залишається на рівні статутів територіальних громад або окремих рішень органів місцевого самоврядування. Саме тому перехід форм участі в онлайн в Україні сьогодні часто відбувається не через чітко уніфіковану модель, а через локальне процедурне конструювання.

Це добре видно і з методології збору даних, серед питань, які ставилися громадам, окремо фігурували наявність положень, фактичні форми участі за останні 2 роки, реалізація їх у дистанційному або гібридному форматі, використанні цифрові інструменти, а також наявність окремих локальних положень про такі інструменти. У цьому контексті постає кілька ключових проблем.

Перша, це ідентифікація учасника. Для консультацій, діагностичних опитувань або збору пропозицій громади сьогодні часто використовують Google-форми, месенджери, email чи телефонні звернення. Такі механізми можуть бути достатніми для фіксації думок, але вони недостатні там, де йдеться про більш формалізовані форми участі, наприклад бюджети участі, електронні ініціативи або інші процедури, що мають прямий вплив на ухвалення рішення. Саме тому зарубіжний досвід, особливо естонський і польський, є тут принципово важливим, тому що він показує, що без надійної цифрової ідентифікації

Розділ 3

дистанційна участь не набуває повноцінної легітимності.

Окремої уваги потребує питання використання органами місцевого самоврядування та військовими адміністраціями зовнішніх цифрових сервісів, зокрема Google Forms, для збору пропозицій, звернень чи участі в консультаціях. Чинне законодавство не містить спеціальної прямої заборони на використання таких інструментів, однак вимагає, щоб обробка інформації, яка може містити персональні дані, здійснювалася з дотриманням вимог законодавства про інформацію та захист персональних даних. У практичному сенсі це означає необхідність чітко визначати мету збору даних, обсяг відомостей, що збираються, спосіб інформування учасників, режим доступу до інформації, строки її зберігання та відповідальність посадових осіб за адміністрування відповідного сервісу. Саме тому використання хмарних сервісів у місцевих формах участі доцільно супроводжувати змінами до внутрішніх регламентів, положень про відповідні форми участі або окремих локальних нормативних актів щодо цифрових каналів взаємодії.

Друга, це еквівалентність онлайн- та офлайн- форматів. Переведення громадських слухань, публічних консультацій або обговорень в онлайн не може означати просту заміну приміщення на форму в інтернеті. Потрібно на рівні нормативно-правових актів дати відповіді на питання:

- як забезпечити належне інформування;
- як гарантувати достатній строк для подання пропозицій;
- як дати можливість не лише "обрати варіант", а й висловити аргументи;
- як оприлюднювати результати;
- як довести, що участь реально відбулася.

Переведення форм громадської участі в онлайн- або гібридний формат потребує не лише технічного каналу збору інформації, а й процедурного оформлення. Йдеться, зокрема, про визначення відповідального модератора або адміністратора онлайн-процесу, правил подання і прийому пропозицій електронною поштою чи через цифрові форми збору даних, наявність інформації про обробку персональних даних, узгодженість нових цифрових процедур із чинними положеннями про громадські слухання, консультації чи інші форми громадської участі, а також фіксацію строків, результатів і порядку оприлюднення підсумків.

Отже, перехід в онлайн означає не просту зміну каналу, а зміну внутрішньої логіки проведення процедури.

Третя – правовий статус результатів. Навіть коли територіальна громада використовує онлайн-консультації або онлайн-обговорення, часто не до кінця зрозуміло, яким є процедурний наслідок такого процесу. Тут особливо важливою є ідея обов'язкового зворотного зв'язку, коли орган влади має не просто "зібрати думки", а публічно пояснити, як саме вони були враховані або чому не були враховані. Саме це перетворює участь із комунікаційного акту між органами влади та жителями на механізм підзвітності місцевих органів публічної влади перед територіальною громадою.

Четверта, співвідношення уніфікації та локальної автономії. З одного боку, територіальні громади дуже різняться за рівнем спроможності, кадровими ресурсами, цифровою інфраструктурою та безпековим контекстом. Тому одна надто жорстка модель процедури буде або занадто складною для частини територіальних громад, або занадто простою для інших. З іншого боку, повна фрагментація локальних підходів створює нерівність, непередбачуваність і вразливість практик до критики. Саме тому доцільно говорити не про повну уніфікацію, а про мінімальні процедурні стандарти, які можуть бути адаптовані

на місцевому рівні. До такого мінімального стандарту могли б входити:

- вимоги до оприлюднення;
- мінімальні строки;
- підходи до ідентифікації;
- вимоги до фіксації результатів;
- правила публічного зворотного зв'язку.

П'ята — правовий режим воєнного стану та функціонування ВА НП. У цих умовах участь не завжди може відтворювати мирну модель, але це не означає, що її можна просто усунути. Для військових адміністрацій і територіальних громад із високим безпековим ризиком особливо важливо визначити, які форми можуть бути мінімально достатніми в онлайн- або гібридному форматі, зокрема консультації щодо відбудови, збір потреб, опитування ВПО, обговорення стратегічних документів, тематичні зустрічі з громадою "в екзилі" тощо. Саме тут законодавчий і підзаконний контекст має відповідати не лише на питання "що дозволено", а й на питання "як це робити безпечно і легітимно".

Отже, можна констатувати наявність певної невідповідності. З одного боку, використання дистанційних або гібридних інструментів громадської участі вже практично відбувається на рівні територіальних громад. З іншого боку, для того, щоб ці практики стали стабільною частиною місцевого врядування, потрібне подальше нормативне та методичне дооформлення.

ПРОЦЕДУРНИЙ РОЗРИВ між законодавством і практикою громад

Врегульовано законодавством

- ✓ форми участі
- ✓ право участі
- ✓ суб'єкти
- ✓ ІКТ

Потребує врегулювання

- ? ідентифікація
- ? модерація
- ? фіксація
- ? наслідки

Найбільший розрив між законодавством і практикою виникає на рівні процедур реалізації участі.

ЗАГАЛЬНА КАРТА ПРАКТИК В УКРАЇНІ

Картування практик залучення жителів до формування та реалізації місцевої політики в Україні показує, що дистанційні та гібридні формати вже стали помітною частиною сучасного місцевого публічного врядування. Йдеться не про поодинокі цифрові експерименти, а про розгалужене поле інструментів, які територіальні громади використовують для консультацій, обговорення, збору пропозицій, участі в бюджетних процесах, зворотного зв'язку та взаємодії з жителями в умовах фізичної роз'єднаності, безпекових обмежень і підвищеної ролі кризового управління. Така логіка повністю узгоджується з методологією дослідження, яка орієнтує аналіз на виявлення чинних практик участі, інноваційних форматів та їхню придатність для прифронтових, деокупованих і громад "в екзилі".

Узагальнений статистичний зріз засвідчує, що поле практик уже є достатньо широким для системного аналізу. У фокусі перебувають практики участі, що охоплюють 103 територіальні громади. Навіть ці дані демонструють, що у частині територіальних громад участь не зводиться до одного єдиного інструменту, а постає як поєднання кількох механізмів, які співіснують паралельно.

НАЙБІЛЬШЕ ПРАКТИК

міські громади

71,2%

селищні

22,4%

сільські

6,4%

Найбільш помітна частина зафіксованих практик припадає на міські територіальні громади, а саме близько 71,2% усіх практик, на селищні – 22,4%, на сільські – 6,4% відповідно. Така структура дозволяє зробити кілька висновків. По-перше, міські громади є головними носіями публічно видимих практик участі. По-друге, сільські громади у дослідженні представлені значно слабше, а отже, картина дистанційної та гібридної участі більшою мірою описує місько-селищний тип місцевого публічного врядування. По-третє, різниця в представленості сама по собі є індикатором нерівномірної інституційної видимості: громади з вищою адміністративною спроможністю та більш розвиненими каналами комунікації частіше публічно демонструють власні практики.

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%

НАЙПОШИРЕНІШІ ФОРМАТИ

■ 85,8% онлайн-формат

■ 12,4% гібридний

Географічно найбільша кількість дистанційних або гібридних форм громадської участі була зафіксована в ході дослідження в територіальних громадах Полтавської, Вінницької, Чернігівської, Сумської, Одеської та Харківської областей. Сам факт, що серед областей із найбільшою кількістю зафіксованих практик присутні не лише тиллові, а й прифронтові, має важливе аналітичне значення. Це дає підстави стверджувати, що практика участі в Україні не концентрується лише в середовищі

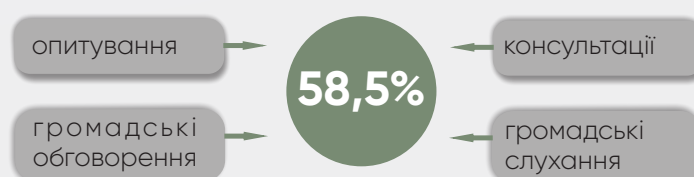
відносно стабільних територіальних громад з безпекової точки зору. Навпаки, вона активно проявляється і там, де територіальна громада функціонує під тиском близькості до фронту та наслідків війни.

Одним із найвиразніших результатів є розподіл практик за форматом реалізації. 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%; тиллові – онлайн – 86,7%, гібридні – 10,0%. Це означає, що в сучасних українських умовах саме дистанційна участь є домінуючою формою публічно видимих практик громадської участі. Іншими словами, цифрова участь перестала бути периферійною інновацією і перетворилася на основний канал, через який громади намагаються підтримувати включення жителів у місцеве самоврядування.

Водночас така перевага не означає одноманітності щодо використання онлайн- або гібридних інструментів участі. Різні типи територіальних громад показують різну функцію і логіку дистанційності. Для громад «в екзилі» онлайн-участь є майже безальтернативною, у цій групі 86,2% усіх випадків із визначеним форматом становлять саме дистанційні моделі. Це означає, що для територіальних громад, значна частина жителів яких перебуває за межами території громади, дистанційність є не просто зручністю, а базовою умовою існування самої участі. Без онлайн-інструментів такі територіальні громади фактично втрачають можливість підтримувати системний зв'язок із власними жителями. Натомість прифронтові громади демонструють іншу, значно більш різноманітну конфігурацію, тут поряд з онлайн-рішеннями зберігаються офлайн-практики і точкові гібридні рішення. Це означає, що прифронтовість не веде автоматично до повної цифровізації, а навпаки, стимулює гнучкі адаптації залежно від безпекової ситуації та предмета рішення.

Інструментальний профіль практик дозволяє побачити, які саме моделі участі сьогодні становлять більшу частину використовуваних інструментів. Найчастіше фіксуються опитування, громадські обговорення, консультації та громадські слухання. Якщо об'єднати ці чотири групи, вони становитимуть 58,5% усіх зафіксованих практик. Це один із найважливіших змістовних результатів: сучасна українська дистанційна та гібридна участь має передусім консультаційне ядро. Це свідчить про те, що місцева участь у воєнному контексті найчастіше реалізується не як повністю інституціоналізоване співприйняття рішень, а як система збирання думок, обговорення альтернатив, публічного узгодження позицій і підтримання зв'язку між органами публічної влади та територіальною громадою.

Порівняно з консультаціями, опитуваннями та обговореннями, бюджетні інструменти та електронні петиції представлені значно скромніше. Разом вони становлять приблизно 12,6% усього масиву практик. Це означає, що механізми, які мають вищий потенціал прямого формального впливу на рішення, вже присутні, але поки не домінують у полі дистанційної та гібридної участі. Такий результат можна трактувати двояко. З одного боку, це свідчить про відносну обмеженість тих форм участі, які можуть безпосередньо змінювати розподіл ресурсів або виводити питання на порядок денний влади через більш жорстко процедурно визначений канал. З іншого боку, це відображає саму природу воєнного контексту, де місцеві органи публічної влади частіше тяжіють до швидших і менш інституційно складних форматів взаємодії.



Розділ 4

Водночас особливо важливим є сегмент змішаних, нестандартних і координаційно орієнтованих практик. Саме він найкраще видимий у територіальних громадах "в екзилі", де участь часто виходить за межі класичного набору інструментів локальної демократії. У практичному сенсі це можуть бути спеціальні формати зустрічей із ВПО, окремі робочі або дорадчі механізми для жителів, тематичні консультації з приводу повернення, житлових рішень, відбудови або майбутньої моделі територіальної громади. Саме тут найкраще видно, що участь не є просто електронною копією мирної моделі локальної демократії. Вона часто має змішаний і організаційно гнучкий характер.

У прифронтових територіальних громадах карта практик теж виглядає показово. По-перше, тут більше змішаності форматів. По-друге, серед інструментів помітно вищу вагу мають саме громадські обговорення. Це означає, що в прифронтовому середовищі участь не зводиться лише до коротких опитувань або швидкого збору думок. Значна частина рішень тут вимагає саме публічного обговорення, навіть якщо воно організоване у спрощеному, адаптованому чи дистанційному форматі. Отже, прифронтові громади не просто "спрощують" демократію, а намагаються знайти баланс між безпекою, оперативністю, реалістичністю та публічною легітимацією рішень.

Один із найважливіших кількісних висновків цього розділу стосується формального закріплення практик. Лише 21,3% зафіксованих випадків мають чітко виражені ознаки нормативного оформлення. У більшості практик або така інформація не визначена, або вона не представлена публічно. Це означає, що поле реальної участі сьогодні значно ширше, ніж поле повністю інституціоналізованих механізмів. Цей результат не варто трактувати лише негативно. Він також свідчить про високу адаптивність територіальних громад, які часто починають використовувати нові інструменти швидше, ніж встигають їх формально закріпити. Однак, з точки зору подальшої політики це є одним із головних викликів, без поступового переходу від адаптивної практики до процедурно визначеного механізму дистанційна й гібридна участь ризикує залишатися нестабільною, залежною від політичної волі конкретної влади і вразливою до звинувачень у непрозорості або довільності.

У підсумку загальні результати аналізу дозволяють зробити кілька принципових висновків. По-перше, в Україні вже існує достатньо широке й територіально різноманітне поле практик дистанційної та гібридної участі. По-друге, найчастіше використовуються сьогодні інструменти участі, які за своїм характером є суто консультаційними. По-третє, саме громади "в екзилі" та прифронтові територіальні громади, продукують найбільш нестандартні й аналітично цінні практики. По-четверте, між фактичним використанням інструментів і їх інституціоналізацією зберігається значний розрив. Саме тому подальший аналіз повинен переходити від загальної карти до пояснення того, як контекст змінює модель участі, які саме режими участі формуються в різних типах громад і які з них мають найбільший потенціал для інституційного зміцнення та масштабування.

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

АНАЛІЗ ЗА ТИПАМИ ГРОМАД

Аналіз практик участі в українських територіальних громадах показує, що повномасштабна війна не просто ускладнила використання класичних інструментів місцевої демократії, а фактично створила різні режими участі. Умови деокупованих громад, прифронтових громад, громад "в екзилі" та тилкових громад настільки різняться, що одна й та сама форма, чи то публічна консультація, громадське обговорення, слухання чи опитування, виконує в них різні функції. Саме тому аналіз повинен виходити не лише з переліку інструментів, а й із того, в якому контексті вони працюють і що саме мають забезпечити. Це повністю відповідає методологічній логіці дослідження, яка від самого початку орієнтує аналіз на різні типи громад і різні умови місцевої політики.

Водночас важливо наголосити, що тип громади, використаний у цьому дослідженні як аналітична рамка, не означає, що для одних територіальних громад певні інструменти участі є "кращими", а для інших – "гіршими". Законодавство встановлює загальний перелік форм участі жителів у вирішенні питань місцевого значення, і всі ці форми мають бути доступними для жителів незалежно від типу громади. Відмінність між деокупованими, прифронтовими, тилковими громадами та громадами "в екзилі" полягає не в нормативно допустимому переліку інструментів, а в умовах їх застосування, рівні спроможності, безпековому контексті та фактичних форматах реалізації.

ДЕОКУПОВАНІ ГРОМАДИ

До деокупованого типу в межах цього звіту віднесено територіальні громади Сумської, Чернігівської, Київської та Харківської областей. Саме тут участь жителів набуває найбільш виразного відновлювального і реінтеграційного змісту. Для цих територіальних громад місцева політика не зводиться до звичайного управління поточними справами. Вона майже завжди пов'язана з наслідками окупації, руйнуваннями, безпековими питаннями, переміщенням населення, а також з питанням: як знову зібрати громаду як політичну спільноту.

Саме в цьому типі особливо важливими є практики, що виходять за межі формальної консультації і працюють як інструмент відновлення зв'язку між владою та жителями. Тут показовими є, зокрема, кейси:

- опитувань жителів громади, які виїхали за кордон;
- відкритих телефонних ліній із посадовими особами;
- збору пропозицій до бюджету або стратегічних рішень через кілька каналів одночасно;
- електронних і гібридних консультацій щодо місцевих рішень;
- практик, де жителі можуть не лише голосувати, а й порушувати проблемні питання, подавати ідеї або формувати порядок денний для влади.

Одним із найбільш цікавих прикладів у цьому типі є Іванківська територіальна громада Київської області, де поряд із форматами громадських обговорень та опитувань використовується так званий формат "відкрита лінія", суть якої полягає в тому, що посадова особа органу місцевого самоврядування протягом визначеного часу телефоном спілкується з жителями громади. Це важлива практика не лише як технічний канал комунікації, а як приклад низькопорогової участі, де жителі можуть без складної цифрової інфраструктури напряму виходити на діалог з місцевою владою. Для

Розділ 5

деокупованого контексту це особливо цінно, оскільки відновлення довіри часто починається не з великої платформи, а з простого й доступного каналу зворотного зв'язку.

Інший показовий приклад – це Бородянська територіальна громада Київської області, де фіксується опитування жителів, які виїхали за кордон. Цей кейс показує, що навіть у деокупованій громаді місцева політика вже не може орієнтуватися лише на тих, хто фізично перебуває в громаді. Після окупації, руйнувань і вимушеного виїзду територіальна громада змушена працювати з розширеним колом учасників, а саме тими, хто відсутній фізично, але не випав із її майбутнього.

У цьому ж типі варто звернути увагу на Новгород-Сіверську територіальну громаду Чернігівської області, де практикується подання пропозицій до бюджету через офіційний сайт і Google-форму, тобто гібридизований інструмент бюджетної участі. Це важливий приклад того, як деокуповані або посттравматичні територіальні громади намагаються не просто "порадитися", а залучити жителів до більш змістовних фінансових рішень.

Так само показовою є Семенівська територіальна громада Чернігівської області, де громадські слухання щодо перейменування проводилися через Google-форму, хоча чинне положення про слухання ще не регламентувало онлайн-формат. Цей приклад дуже добре ілюструє загальну тенденцію і не лише громад з деокупованого типу, де практика рухається швидше, ніж локальна нормативна база. Влада і громада вже знаходять нові формати, але нормативне оформлення часто ще не наздоганяє їх.

Проаналізовані кейси свідчать, що для деокупованих територіальних громад дистанційні та гібридні форми участі вже виходять за межі класичних механізмів місцевої демократії. У післяокупаційному контексті вони виконують не лише консультативну, а й відновлювальну, інтеграційну та легітимізаційну функції. Саме тому для цього типу громад можна виокремити кілька ключових ролей громадської участі:

- відновлення зв'язку між владою та громадою після розриву;
- реінтеграція фізично відсутніх жителів у локальну політику;
- легітимізація рішень щодо відбудови й бюджету;
- повернення базової довіри через низькопорогові та доступні канали комунікації.

Саме тому для деокупованих територіальних громад участь слід розуміти не як окрему демократичну процедуру, а як частину політики відновлення.

ПРИФРОНТОВІ ГРОМАДИ

До прифронтового типу в цьому звіті віднесено громади Одеської, Миколаївської, Дніпропетровської та Запорізької областей. Вони демонструють специфічну модель місцевої участі, де визначальними є три фактори:

- постійна або потенційна безпекова загроза,
- значна кількість внутрішньо переміщених осіб,
- необхідність поєднувати участь із оперативністю рішень.

Кількісно цей тип демонструє, що наближеність до зони бойових дій не веде автоматично до повної цифровізації. Серед практик із визначеним форматом тут:

76,9% - онлайн,

7,7% - офлайн,

15,4% – гібридний формат.

Це свідчить про те, що прифронтові територіальні громади формують змішану модель участі. Там, де є можливість, вони зберігають офлайн обговорення; там, де потрібна безпечність або ширше охоплення, переходять в онлайн; там, де треба поєднати обидва підходи, використовують гібрид.

Змістовно прифронтовий тип особливо цікавий тим, що тут доволі часто участь пов'язана саме з темою ВПО. Це видно, зокрема, у Білгород-Дністровській громаді Одеської області, де через платформу E-Dem проводилося електронне обговорення проекту міської програми підтримки внутрішньо переміщених осіб. Цей кейс важливий відразу з кількох причин. По-перше, це один із небагатьох прикладів публічного онлайн-обговорення саме проекту нормативно-правового акта, а не загальної ідеї чи інформаційного питання. По-друге, він одночасно показує і силу, і слабкість цифрової відкритості, а саме механізм існує, рішення винесено на платформу, але фактична активність жителів залишається низькою. Це дуже цінний випадок для аналізу, бо він демонструє, що наявність інструменту ще не гарантує реальної участі.

Цікавим є і кейс Катлабузької громади Одеської області зі шкільним бюджетом участі у гібридному форматі. Хоча інструмент поки не реалізований повною мірою, він важливий як приклад того, що навіть громади із високим рівнем безпекових загроз думають не лише про "мінімум виживання", а й про включення молоді та розвиток більш складних партисипативних інструментів.

Прифронтовий тип загалом показує, що тут участь має насамперед:

- легітимізаційну функцію, тобто влада повинна публічно пояснювати пріоритети;
- соціально-координаційну функцію, особливо щодо ВПО, підтримки, програм і послуг;
- адаптаційну функцію, формат участі добирається ситуативно, залежно від реального ризику;
- функцію утримання публічності, навіть у кризі громада не зникає як простір обговорення.

Тобто прифронтові громади не просто "обмежують демократію". Вони шукають робочий баланс між безпекою, швидкістю рішень і публічною включеністю.

ГРОМАДИ "В ЕКЗИЛІ"

До громад "в екзилі" у цьому звіті віднесено тимчасово окуповані громади Донецької та Луганської областей. Саме цей тип є найбільш концептуально новим і, можливо, найбільш важливим для повоєнної моделі місцевої демократії в Україні.

Тут дистанційність уже не є просто перевагою чи інструментом модернізації. Вона є умовою самого існування участі. Це добре видно в цифрах, 86,2% практик є онлайн. Але ще важливіше не це, а тип практик, які тут виникають.

Розділ 5

Громади в екзилі значно частіше використовують:

- спеціальні формати роботи з ВПО,
- консультаційні та координаційні механізми,
- тематичні зустрічі з жителями в різних містах України,
- опитування потреб через месенджери,
- обговорення стратегій відбудови та нового житла.

Найяскравіший кейс це Бахмутська територіальна громада. Саме вона демонструє, що громада в екзилі може формувати цілу екосистему участі, а не один окремих інструмент. У межах цього кейсу можна побачити:

- публічне обговорення та презентацію проекту "Спільне бачення нового дому", як фактично передпроектне обговорення житлового кварталу для ВПО з Бахмута в Києві, з попередньою реєстрацією через Google-форму;
- періодичні зустрічі начальника ВА НП з переміщеними бахмутянами у різних містах України;
- Раду ВПО, яка проводить засідання й обговорює проекти місцевих програм;
- опитування ВПО про потреби через Viber і Telegram-канали центрів підтримки;
- опитування ветеранів, ветеранок і родин загиблих через Google-форми для подальшого реагування;
- навіть обговорення кандидатур на присвоєння звання "Почесний громадянин" через Google-форму.

Це надзвичайно важливо. Бахмутська територіальна громада показує, що участь у громаді "в екзилі" працює відразу в кількох вимірах:

- соціальному – з'ясування потреб ВПО, ветеранів, різних груп громади;
- політичному – обговорення місцевих програм і пріоритетів;
- просторовому – обговорення майбутнього житла й відбудови;
- ідентичності – підтримання громади як унікальної спільноти, а не просто групи переміщених осіб.

Подібну логіку видно і в П'рській територіальній громаді Луганської області, де фіксується оцінка потреб ВПО в онлайн-форматі. На перший погляд це простий інструмент, але для громади в екзилі він виконує дуже важливу функцію, а саме зберігає спроможність громади бачити своїх жителів як цільову спільноту, а не як розпорошених переміщених осіб.

Отже, громади "в екзилі" демонструють, що участь тут має насамперед:

1. функцію підтримання політичної суб'єктності громади;

ТИЛОВІ ГРОМАДИ

Усі інші громади, не віднесені до деокупованих, прифронтових чи громад “в екзилі”, у межах цього звіту розглядаються як тиллові. Їх не слід сприймати як “нормальний фон” у протиставленні кризовим кейсам. Вони теж живуть в умовах війни, приймають ВПО, працюють із дефіцитом ресурсів, перебудовують місцеву політику під нові соціальні потреби. Але порівняно з іншими типами саме тут частіше видно процедурно стабільніші форми участі.

ТИЛОВІ ГРОМАДИ ЧАСТІШЕ ДЕМОНСТРУЮТЬ

- ➔ **бюджети участі**
- ➔ **розширені варіанти подання пропозицій**
- ➔ **повторювані консультації**
- ➔ **використання платформ на кшталт E-Dem**
- ➔ **поєднання кількох каналів подання думок і звернень**

Одним із дуже показових прикладів є Гайсинська територіальна громада Вінницької області. У випадку обговорення бюджету громада використовує одразу кілька каналів участі:

- електронні консультації на платформі E-Dem,
- приватні повідомлення в месенджері Facebook,
- надсилання пропозицій на електронну пошту,
- повідомлення через месенджер Viber,
- подання пропозицій у телефонному режимі.

Цей кейс показує, що тиллові територіальні громади здатні створювати не просто один інструмент, а багатоканальну модель участі, у якій враховуються різні звички, навички та технічні можливості жителів. Для українського контексту це особливо цінно, оскільки така модель потенційно є більш інклюзивною, ніж використання лише одного каналу.

Інший цікавий приклад це Хмільницька територіальна громада Вінницької області, де проводилося опитування ВПО для оцінки житлових потреб через Google-форму. Хоча це тилова громада, цей кейс показує, що саме тут часто виникають нові моделі включення тих груп, які не були традиційною частиною довоєнної локальної політики. Тобто тиллові громади є не лише простором процедурної стабільності, а й простором інтеграції нових соціальних груп у місцеву участь.

Тут же варто згадати Миргородську територіальну громаду Полтавської області, де зафіксовано як опитування щодо статуту громади через Google-форму, так і гарячу телефонну лінію із секретарем міської ради. Це дуже показовий приклад поєднання більш формального і більш повсякденного каналу участі.

У тилловому типі аналітично цінними є не лише формальні консультації чи бюджети участі, а й

Розділ 5

діагностичні опитування типу “як вам живеться в громаді?”, “що варто змінити?”, “які проблеми вас турбують найбільше?”. Прикладом таких опитувань є Бедевлянська територіальна громада Закарпатської області. Такі інструменти можуть виглядати менш “класично демократичними”, ніж слухання або петиції, але саме вони часто дозволяють владі тонше працювати з повсякденним досвідом жителів і виявляти запити, які не доходять до формалізованих процедур. Для тилових громад це особливо важливо, оскільки тут участь може розвиватися не лише як кризова адаптація, а як глибше налаштування місцевої політики до реальних життєвих потреб.

Отже, тиллові громади є важливими як:

- простір процедурної стабілізації участі;
- майданчик для багатоканальних моделей;
- середовище інтеграції ВПО в локальну політику;
- потенційна лабораторія для масштабування більш складних інструментів.

УЗАГАЛЬНЮЮЧИЙ ВИСНОВОК

Розподіл практик за типами громад дозволяє зробити більш предметний висновок, ніж просто теза про “різні контексти”.

Деокуповані територіальні громади демонструють участь як інструмент відновлення довіри, включення жителів, що виїхали, та обговорення відбудови. Тут особливо важливі телефонні лінії, опитування тих, хто виїхав за кордон, гібридні бюджетні консультації та низькопорогові канали повернення зв'язку з владою.

Прифронтові територіальні громади формують змішану модель форматів і тяжіють до громадських обговорень рішень у безпеково чутливому середовищі. Тут участь – це механізм адаптації, легітимації та роботи з ВПО.

Громади “в екзилі” демонструють найвищу залежність від онлайн-форматів і водночас продукують найбільш нестандартні практики: онлайн-зустрічі ВПО, зустрічі в різних містах, опитування через месенджери, обговорення питань реінтеграції та відбудови.

Тиллові територіальні громади частіше демонструють процедурно стабільніші та багатоканальні моделі участі, які можуть стати основою для подальшого масштабування.

Головний висновок полягає в тому, що в Україні сьогодні існує не одна модель громадської участі на локальному рівні, а кілька різних режимів участі, які відповідають різним наслідкам війни. Саме тому подальші рекомендації повинні бути не універсальними, а диференційованими, окремо для деокупованих, прифронтових, екзильних і тилових громад.

ПОГЛИБЛЕНІ КЕЙСИ

КОНТЕКСТ ГРОМАД ТА ЗАГАЛЬНІ УМОВИ УЧАСТІ

Проведені інтерв'ю показали, що умови функціонування громад суттєво визначають як саму можливість залучення жителів, так і вибір інструментів участі. Для прифронтових і деокупованих громад ключовими обмеженнями є безпекова ситуація, заборона або обмеження масових зібрань, руйнування попередніх управлінських і громадських структур, кадрові втрати, переміщення населення та загальна виснаженість людей. Для громад, що функціонують в екзилі, головним викликом стає розпорошеність мешканців і поступова інтеграція частини громади в інші приймаючі громади.

У деокупованих громадах війна вплинула не лише на інфраструктуру, а й на саму систему взаємодії між владою і жителями. В одному з інтерв'ю це було сформульовано як необхідність не відновлення, а фактичного створення системи заново:

«За шість місяців окупації можна зруйнувати щент не тільки будинки, і не тільки повбивати людей. Можна за 6 місяців зруйнувати абсолютно всю систему управління, яка в тому числі включає і ті питання, якими ви цікавитесь. І тут мова йде не про відновлення, а про створення абсолютно з нуля».

Для громад в екзилі проблема має інший характер: формально громада продовжує існувати, але її соціальна тканина розірвана. Через це навіть за наявності активних каналів комунікації зібрати пропозиції, критику або ширшу участь мешканців складно:

«Громада вже є розпорошеною і вже фактично інтегрованою в інші громади на території України або навіть поза межами держави. Тому зараз зібрати думки, зібрати пропозиції, почути справедливую критику або інші якісь пропозиції, ну, вкрай тяжко».

Одна з ключових тенденцій дослідження полягає в розриві між формальною наявністю інструментів участі та їх фактичним використанням. У більшості досліджуваних громад існують або були запроваджені електронні петиції, консультації, платформи е-демократії, інструменти звернень, однак активність мешканців часто залишається низькою.

У частині громад електронні інструменти були запроваджені ще до повномасштабної війни, приблизно у 2018–2020 роках через внутрішні рішення, зміни законодавства, участь у програмах підтримки або розробку статутів. Проте після впровадження вони не завжди стали звичним способом участі для мешканців.

Показовою є ситуація, коли одна з громад створила максимально широкий набір каналів для участі – телефон, електронну пошту, платформу, Facebook, живі зустрічі, але це не призвело до масового залучення:

«Ми зробили максимально широку можливість взяти участь, долучитися, кому як зручно. Але все одно великої явки ми не побачили. Лише у нас хорошо спрацювали зустрічі наживо».

Розділ 6

В іншому випадку електронні петиції та консультації фактично існують, однак ними не користуються:

«В нас люди не користуються цими інструментами. Вони в нас є, але вони не користуються»

Попри фокус дослідження на електронних і гібридних інструментах, більшість респондентів підкресливали, що найбільш ефективними залишаються формати безпосереднього спілкування: зустрічі наживо, стратегічні сесії, робочі групи, воркшопи, обговорення в малих групах, онлайн-діалоги з можливістю поставити питання напряму. Для мешканців важливо бути почутими, бачити представників влади, мати змогу пояснити свою позицію і відчувати реакцію. Особливо це проявляється у старостинських округах, селах, де люди хочуть не тільки подати пропозицію, а й отримати пояснення, хто і за що відповідає:

«Вони хотіли звернути на себе увагу, бути почутими, вони хотіли зустрітися з представниками органів місцевого самоврядування міської ради».

Окремі респонденти прямо протиставляли електронну комунікацію живому контакту, наголошуючи, що в особистому спілкуванні краще видно емоції, наміри і реальний стан людини:

«Я завжди за живий контакт, однозначно. Сто відсотків. Хоча я людина, яка має розвивати цифровізацію в громаді».

Водночас у громадах, де офлайн-зустрічі обмежені безпековою ситуацією, частково цю функцію виконують онлайн-слухання, онлайн-зустрічі, прямі ефіри, Zoom-обговорення. Найбільш ефективними вони є тоді, коли не зводяться до формальної трансляції, а передбачають можливість поставити питання, отримати відповідь і включитися в дискусію.

Серед електронних інструментів найкраще в опитаних громадах працюють електронні консультації, опитування та обговорення. Вони частіше ініціюються самою владою, мають зрозумілий предмет і не вимагають від мешканців самостійно запускати складну процедуру. Через такі інструменти громади обговорюють перейменування вулиць, стратегії розвитку, бюджет, програми, бренд громади, містобудівну документацію, питання транспорту, благоустрою та шкільної мережі.

Натомість електронні петиції в більшості громад залишаються слабо дієвим інструментом. Часто їх або не подають взагалі, або вони не набирають необхідної кількості голосів. Винятками є окремі кейси, коли петиція стосувалася гострого проблемного питання і змогла мобілізувати мешканців. Навіть якщо така петиція не призводить до повного виконання вимоги, вона може запускати додаткові механізми, наприклад, створення робочої групи, перевірку тарифів або додаткове обговорення проблеми.

Активність мешканців зростає тоді, коли питання безпосередньо зачіпає їхнє повсякденне життя, ідентичність або відчуття справедливості. Найчастіше респонденти згадували такі теми: перейменування вулиць, бюджетні витрати, матеріальна допомога, тарифи та комунальні підприємства, оптимізація шкіл, благоустрій, безпритульні тварини, маршрути й транспорт, доступність, збереження культурної спадщини, бренд і символіка громади. Водночас повсякденна участь залишається нерівномірною. У багатьох громадах мешканці активізуються лише тоді, коли питання стає особисто значущим або конфліктним:

«Коли щось дуже-дуже-дуже важливе... вони дуже швидко всі об'єднуються... Але в повсякденному житті не хочуть заморочуватися».

Найбільш успішні кейси електронної та гібридної участі показують, що результативність забезпечується не окремою платформою, а ширшою екосистемою: цифровими сервісами, регулярною комунікацією, внутрішньою організаційною спроможністю, командою, ресурсами, партнерствами та зрозумілою користю для мешканців.

В одному випадку цифрова участь стала частиною міської сервісної екосистеми: мешканці спершу користуються застосунком для комунальних послуг, транспорту, паркування, укріттів чи графіків відключень, а вже потім залучаються до опитувань, обговорень і петицій.

«Ми їм дали те, що їм потрібно було. Тобто вони самі розуміли, для чого вони авторизовуються. І тоді...не потрібно другий раз авторизовуватися для того, щоб взяти участь в різних ідеях».

В іншому випадку громада в екзилі створила масштабну систему підтримки, яка одночасно виконує соціальну, комунікаційну й ідентифікаційну функції. Центри підтримки стали не лише місцем отримання допомоги, а й точкою контакту, збору потреб, збереження спільноти та проявленості громади:

«Ми, мабуть, єдині в такому масштабі побудували екосистему підтримки переселенців. І це, зокрема, дає оцей первинний контакт для того, щоб розуміти потреби, розуміти, як вони змінюються, знаходити якісь нові відповіді на ці потреби і запити».

Участь у більшості громад залишається нерівномірною і зосередженою навколо окремих активних груп. Найчастіше долучаються активісти, представники громадських організацій, ВПО, батьки та вчителі у питаннях освіти, ветеранські організації, молодь у межах шкільного бюджету або молодіжних рад, а також мешканці, яких безпосередньо зачіпає конкретне питання.

У багатьох випадках не йдеться про масову участь усієї громади. Більш ефективною виявляється робота з цільовими групами: аграріями, молоддю, ветеранами, батьками, бізнесом, мешканцями конкретного мікрорайону або кварталу. Такий підхід дозволяє уникати формальних масових зборів і працювати з тими, хто має реальну зацікавленість у конкретному питанні.

У малих громадах це особливо важливо, оскільки формальні вимоги до кворуму або масовості часто не відповідають реальній демографічній ситуації: частина населення зареєстрована, але не проживає в громаді, частина виїхала за кордон або в інші міста.

РЕЗУЛЬТАТИ ТА ВПЛИВ ІНСТРУМЕНТІВ УЧАСТІ

Аналіз кейсів показує, що навіть в умовах війни, обмежень воєнного стану, окупації чи низької загальної активності населення окремі механізми участі все ж здатні впливати на рішення влади. Водночас цей вплив найчастіше має не форму прямого виконання вимог громади, а форму адаптації рішень, створення робочих груп, коригування програм або врахування окремих пропозицій.

Найбільш успішними прикладами впливу громади на рішення виявилися формати, які передбачають безпосередню взаємодію та спільне напрацювання рішень. Окремі громади наголошували, що найбільш результативними часто виявляються неформальні форми взаємодії. У кількох громадах підкреслювалося, що саме можливість поставити запитання напряму владі під час онлайн-зустрічей, стратегічних сесій або живих обговорень найбільше стимулює людей долучатися до процесу.

ОБМЕЖЕННЯ І БАР'ЄРИ ВИКОРИСТАННЯ ІНСТРУМЕНТІВ УЧАСТІ

Інтерв'ю виявили низку обмежень та бар'єрів у використанні інструментів участі:

Верифікація та ідентифікація

Одним із найпоширеніших бар'єрів для використання електронних інструментів є необхідність авторизації, верифікації або ідентифікації через BankID, електронний підпис, ID-картку чи інші цифрові засоби. Для частини мешканців це є не лише технічно складним, а й психологічно небезпечним через страх витоку персональних даних.

«Вони чомусь бояться, тому що думають, що це, можливо, десь можуть вкрати персональні дані».

У кількох громадах респонденти зазначали, що мешканцям простіше залишити коментар у Facebook, прийти особисто, ніж проходити офіційну процедуру реєстрації. Це знижує участь у петиціях, електронних консультаціях, громадському бюджеті та інших інструментах, де потрібне підтвердження особи.

«Простіше написати коментар у Фейсбуці, ніж реєструватися і офіційно під своїм іменем викласти свою думку».

У сільських і малих громадах цей бар'єр посилюється тим, що мешканці звикли до особистого контакту з посадовцями. Для них паперове звернення або візит до ЦНАПу часто здається зрозумілішим і надійнішим способом взаємодії.

«Наші корінні жителі... привикли по старинці, бумажечка, піти в прозорий офіс, висідіти пів дня. Якщо немає світла чи ще щось, нічого страшного, я посиджу. Головне, що є бумажечка».

Найчастіше респонденти згадували літніх людей, людей зі старими моделями телефонів або тих, хто не має досвіду користування електронними сервісами. У таких випадках мешканці приходять до адміністрації й просять допомогти їм зареєструватися, проголосувати чи подати пропозицію.

«Не всі вміють цим користуватися. Пояснюємо, інструкцію прикріплюємо покроково. Приходять просто в кабінети і просять: допоможіть нам зайти, а ми там вже напишемо чи проголосуємо».

У деяких громадах намагалися поєднувати електронні та паперові формати. Наприклад, під час голосування за проекти громадського бюджету мешканці могли голосувати як через платформу, так і в паперовому вигляді, а працівники громади потім переносили ці результати на платформу. Це дозволяло частково компенсувати цифрову нерівність, але водночас збільшувало навантаження на працівників.

Низька поінформованість про інструменти участі

Ще однією проблемою є те, що частина мешканців просто не знає про існування електронних інструментів або не розуміє, як ними користуватися. Навіть там, де платформи запуснені, положення ухвалені, а розділи на сайті створені, цього недостатньо для реального залучення. Один із

респондентів підкреслював, що громади часто не дотягують не до законодавчих вимог, а до рівня належного інформування мешканців про вже наявні можливості:

«Мабуть, ми сьогодні не дотягуємо до тих законодавчих норм, які там є, щоб вони були більш-менш доступні».

Кадрові та інституційні обмеження

Розвиток інструментів участі потребує не лише технічної платформи, а й людей, які будуть її адмініструвати, модерувати обговорення, навчати мешканців, відповідати на звернення, аналізувати пропозиції та комунікувати результати. У частині громад саме нестача людських ресурсів є одним із головних бар'єрів.

«Це треба проводити широкі інформаційні кампанії... А я в відділі осталася одна, я просто фізично не встигаю, у мене допомоги немає».

Особливо гостро це проявляється у громадах, які втратили частину персоналу, працюють у скороченому складі або змушені одночасно виконувати багато кризових функцій. У громадах в екзилі працівники часто поєднують кілька ролей: юридичну, адміністративну, комунікаційну, соціальну, організаційну. За таких умов запуск кожного нового інструменту оцінюється з точки зору не лише його користі, а й того, чи вистачить людей і ресурсів його підтримувати.

«Кожен проєкт, який ми запускаємо, ми ретельно зважуємо, які у нас спроможності інституційні і фінансові».

Безпекові обмеження та воєнний стан

Для прифронтових і деокупованих громад безпекова ситуація є одним із базових обмежень. Вона впливає як на офлайн-участь, так і на онлайн-інструменти, оскільки частина інформації не може бути публічною, масові заходи обмежені або заборонені, а психологічний стан людей ускладнює участь у довгострокових процесах.

В окремих громадах діють обмеження на зібрання понад певну кількість осіб, що фактично робить неможливими класичні громадські слухання чи загальні збори. Навіть після завершення активних бойових дій можуть залишатися довгострокові ризики, зокрема замінування території.

«От завтра закінчилась війна, так? Для того, щоб провести збори громадян, в [назва громади] можна буде зібратися тільки в полі або в лісу. Але ліс повинен бути незамінований, і поле повинно бути незаміноване».

На думку деяких респондентів, війна також змінює пріоритети мешканців. У громадах, що живуть під постійними обстрілами або пережили окупацію, інструменти демократії можуть відходити на другий план порівняно з питаннями безпеки, виживання, житла, гуманітарної допомоги та базового відновлення.

«Шкала цінності людей під час військового стану, на мою думку, змінюється».

Зміна складу громади та розпорощення мешканців

Для деокупованих і прифронтових громад важливим бар'єром є зміна складу населення: частина людей виїхала, частина загинула, частина стала ВПО, частина повернулася, а частина втратила зв'язок із громадою. Це руйнує сталі канали представництва і робить складнішим визначення, хто саме є активною спільнотою громади. Для громад в екзилі проблема ще гостріша: мешканці можуть перебувати по всій Україні або за кордоном, поступово інтегруватися в нові громади, мати менше часу й мотивації долучитися до питань громади походження.

«У нас люди п'ятий рік фактично поза межами громади існують».

Низька активність і недовіра до результативності участі

У низці громад респонденти говорили про низьку активність мешканців або небажання вникати у процедури. Частина людей не бачить сенсу в участі, якщо не вірить, що її пропозиція буде врахована. Інші активізуються лише тоді, коли питання безпосередньо стосується їхніх інтересів: школи, перейменування, бюджету, тарифів, благоустрою. Це створює нерівномірну участь, високу мобілізацію навколо конфліктних або емоційних тем і низьку включеність у регулярні, процедурні чи стратегічні питання.

Низька активність і недовіра до результативності участі

У низці громад респонденти говорили про низьку активність мешканців або небажання вникати у процедури. Частина людей не бачить сенсу в участі, якщо не вірить, що її пропозиція буде врахована. Інші активізуються лише тоді, коли питання безпосередньо стосується їхніх інтересів: школи, перейменування, бюджету, тарифів, благоустрою. Це створює нерівномірну участь, високу мобілізацію навколо конфліктних або емоційних тем і низьку включеність у регулярні, процедурні чи стратегічні питання.

Політичні та внутрішньоорганізаційні фактори

Окремим бар'єром є внутрішня політична динаміка в громадах. У малих громадах рішення можуть залежати від кількох депутатських голосів, а конфлікти між депутатами, селами чи групами інтересів ускладнюють ухвалення рішень. Це не завжди прямо пов'язано з інструментами участі, але впливає на те, чи можуть пропозиції мешканців бути реалізовані.

«Одна людина, якщо не проголосує, то ми можемо не прийняти рішення. Не вистачає голосів».

При цьому серед респондентів законодавчі бар'єри переважно не сприймаються як ключові для розвитку електронних чи гібридних інструментів участі. Навпаки, у кількох інтерв'ю звучала думка, що правове поле загалом дозволяє використовувати ці механізми, а проблема частіше полягає у

«Жодних технічних, законодавчих ми не вбачаємо, але це обумовлено тим, що у нас люди п'ятий рік фактично поза межами громади існують»

Водночас це не означає, що нормативне регулювання не потребує вдосконалення. Радше йдеться про те, що на рівні практики громади частіше стикаються з організаційними, соціальними й безпековими бар'єрами, ніж із прямими заборонами чи неможливістю діяти в межах закону.

ДОЦІЛЬНІСТЬ ІНСТРУМЕНТІВ УЧАСТІ У ВОЄННИХ УМОВАХ

Попри численні обмеження, більшість респондентів не ставлять під сумнів саму доцільність залучення жителів під час війни. Навпаки, участь громадян розглядається як спосіб збереження зв'язку між владою і громадою, зниження соціальної напруги, пояснення складних рішень, підтримки довіри та формування більш обґрунтованої політики.

У воєнних умовах місцева влада часто змушена ухвалювати непопулярні рішення щодо тарифів, бюджетних скорочень, пріоритетності видатків, оптимізації закладів чи зміни програм підтримки. У таких випадках залучення жителів виконує не лише консультативну, а й пояснювальну та стабілізаційну функцію.

Один із респондентів описував ситуацію з вимушеним підвищенням тарифів на водопостачання: рішення викликало невдоволення, емоційні реакції та політичне розгойдування ситуації. У цьому контексті зустрічі з мешканцями дозволяли пояснювати логіку рішення, обґрунтовувати бюджетні обмеження та знижувати градус напруги.

«Розуміємо, що така міра вимушена... люди незгодні, бунти, крики. Пояснюємо, обґрунтовуємо, дуже важко сприймається».

Частина респондентів розглядала залучення громадян як базову умову місцевого самоврядування незалежно від воєнного стану. Участь громадськості виконує функції контролю, джерела ініціатив і постійного заземлення влади у реальних потребах мешканців.

«Участь громадськості – це стимул, це контроль, це ініціативи».

Особливо важливою є роль громади у виявленні проблем, які можуть ставати невидимими для посадовців через рутинізацію роботи. Респонденти підкреслювали, що без зворотного зв'язку влада може втрачати чутливість до локальних проблем окремих вулиць, кварталів, соціальних груп чи сфер політики.

«Для цього існує громада, яка тобі вкаже, а ви про ту вулицю забули, про той квартал, а там то, там це».

Для частини громад дистанційні та електронні інструменти стали більш актуальними саме через війну. Там, де масові зібрання обмежені або небезпечні, електронні консультації, онлайн-слухання, відеозустрічі та дистанційні обговорення дозволяють зберегти хоча б мінімальну можливість участі.

Розділ 6

«Коли ми прийняли у 19-му році, воно було недієво, тому що люди ходили на сходи, на збори...А зараз, коли не можна збиратись, то активніше почали діяти».

Це особливо важливо для мешканців, які перебувають не в громаді, але зберігають зв'язок із нею. Електронні інструменти дозволяють брати участь у рішеннях, перебуваючи вдома, в іншому регіоні або за межами громади.

Окремі респонденти пов'язували розвиток дистанційних інструментів не лише з воєнною необхідністю, а й із ширшою траєкторією модернізації та європейської інтеграції України. З цієї перспективи електронна участь є не тимчасовим заміником офлайн-демократії, а майбутньою нормою взаємодії між владою і громадянами.

«Якщо Україна стане повноправним членом Європейського Союзу, то це буде буденність наша. І потрошки потрібно залучати сегмент населення до таких от моментів демократії».

Водночас респонденти підкреслювали, що цифровізація має сенс лише тоді, коли вона спрощує комунікацію і робить участь доступнішою, а не створює додаткові бар'єри для мешканців.

Попри визнання важливості електронних інструментів, у багатьох інтерв'ю простежується скепсис щодо їхньої самодостатності. Найбільш доцільними у воєнних умовах респонденти вважають не стільки формальні електронні петиції чи консультації, скільки діалогові формати, які дозволяють пояснювати рішення, чути емоції, уточнювати запити та переводити конфлікт у конструктив.

Особливо це помітно у громадах, що функціонують в екзилі. Там класичні локальні інструменти участі втрачають ефективність через фрагментацію громади, втрату територіальної спільності та зміну запитів людей. Натомість діалогові зустрічі, хаби, фасилітовані обговорення і робота через центри підтримки дозволяють зберігати контакт із громадою та краще розуміти її потреби. У такому форматі участь є не лише механізмом збору пропозицій, а й способом пояснення політики, збереження довіри та підтримки ідентичності громади.

«Перевага діалогової зустрічі вона в тому, що людина не тільки питання і пропозицію може зробити, вона може ознайомитися з тим, що ми робимо, чому ми не робимо, аргументацію почути».

В умовах невизначеності прямиий контакт з мешканцями дає місцевій владі не лише інформацію, а й підстави впевненіше представляти інтереси громади на вищих рівнях влади. Це особливо важливо для переміщених громад, які змушені адвокатувати потреби своїх мешканців перед центральними органами влади, міжнародними партнерами та приймаючими громадами.

«Це на рівні емоцій, на рівні впевненості в тому, що ти кажеш, на рівні того, що за чиновником стоять люди».

Водночас респонденти визнавали, що не всі інструменти однаково доцільні в усіх умовах. У громадах в екзилі або сильно фрагментованих спільнотах масові електронні петиції чи широкі консультації можуть не працювати через низьке охоплення, втрату регулярних інформаційних каналів і травматичність теми громади для частини мешканців.

«Коли люди вже там, вони не вважають себе [назва громади], вони не користуються нашими послугами, вони хочуть жити далі, їх дуже рідко цікавить інформація про назва [громади]. Для них це травматична історія».

Крім того, участь не завжди можлива щодо питань із закритою або обмеженою інформацією, безпекових тем, окремих аспектів містобудівної документації чи рішень, де публічність може створювати ризики.

РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО РОЗВИТКУ ІНСТРУМЕНТІВ УЧАСТІ

Працювати не лише з інструментами, а й з цифровою грамотністю мешканців

«Їх треба навчати. Щоб вони не боялися [...] щоб вони зрозуміли, що можна економити час, кошти і робити все онлайн».

Громадам доцільно проводити короткі навчання, візні консультації у старостинських округах, інструктажі в ЦНАПах, відеопояснення та регулярні інформаційні кампанії.

Використовувати ЦНАПи як точки підтримки електронної участі

Для малих і сільських громад особливо перспективною є ідея залучення ЦНАПів як місць, де мешканцям допомагають пройти ідентифікацію, подати електронну пропозицію, проголосувати або скористатися платформою. Це важливо, оскільки саме ЦНАПи залишаються зрозумілим і часто відвідуваним місцем для жителів.

«У ЦНАПах якраз такі, щоб були такі люди, які могли б допомагати їм пройти цю ідентифікацію. І вже прийняти участь в якомусь там голосуванні, свої пропозиції і так далі».

Системно інформувати мешканців про наявні можливості

Важливо не обмежуватися розміщенням інформації на сайті громади, який часто має низьке охоплення. Інформування має бути регулярним, багатоканальним і зрозумілим: через соціальні мережі, месенджери, старост, ЦНАПи, оголошення, зустрічі, відеоінструкції та приклади успішного використання.

«Сайт громади, але це ж звичайно, туди заходить 5% населення, і Facebook-сторінка, і Telegram-канал. Це більш дієво, люди бачать і заходять».

Формувати ключовий канал або платформу комунікації

Успішніші цифрові кейси показують, що участь працює краще, коли громада має зрозумілий центр тяжіння: платформу, застосунок, хаб, Telegram/Viber-спільноту або інший основний канал, навколо якого поступово вибудовуються додаткові сервіси й інструменти.

Розділ 6

«Ім треба сформувати якийсь ключовий продукт, навколо якого будуть формуватися, власне, їхні мешканці».

Для великих громад це може бути власний цифровий продукт або застосунок. Для менших громад – безкоштовні платформи на кшталт E-Dem, поєднані з активною комунікацією в соцмережах і месенджерах.

Не запускати інструмент без відповідальної команди

Інструменти участі потребують адміністрування, модерації, аналізу пропозицій і комунікації результатів. Тому важливо визначити відповідальних осіб або "цифрових лідерів", які зможуть підтримувати роботу платформи та взаємодію з мешканцями. *«Звичайно ж, людина, яка за це відповідає, цифровий лідер в громаді і так далі».*

Поширювати успішні практики зрозумілою мовою

Громадам потрібні не лише нормативні вимоги, а й приклади того, як інструменти участі можуть працювати на практиці. Респонденти пропонували більше поширювати успішні кейси інших громад, пояснювати їх простою мовою і показувати конкретний результат. *«Щоб це було зрозумілою мовою, на прикладах, щоб можна було дивитися, як був досягнутий якийсь результат зі знаком плюс».*

Розвивати діалогові формати, а не лише формальні електронні процедури

Для громад в екзилі, деокупованих і прифронтових громад особливо важливими є не лише електронні петиції чи консультації, а й формати живого або гібридного діалогу: відеозустрічі, питання до влади, фасилітовані обговорення, світове кафе, виїзні зустрічі та тематичні воркшопи.

«Потрібен дуже чіткий дизайн цих зустрічей. Працювати, щоб це точно не було балаганом. Людям потрібно точно давати можливість виплеснути трохи емоцій, але потім це треба збирати до пункту якось».

Залучати професійних фасилітаторів або навчати внутрішні команди

Діалогові зустрічі з мешканцями, особливо з травмованими або розпорошеними громадами, потребують спеціальних навичок. Представники громад наголошували, що чиновники не завжди вміють якісно модерувати складні розмови, працювати з негативом і структурувати пропозиції. Тому важливо передбачати підтримку фасилітаторів, навчання модерації та залучення партнерів.

«Тут треба точно з донорами працювати... Але точно чиновники це вміють погано. І тут рекомендація трошки з панцира свого вийти, повчитися і впевнено вже йти до людей».

Враховувати різний контекст громад

Рекомендації не можуть бути однаковими для всіх типів громад. Для прифронтових і деокупованих громад важливо поєднувати електронні інструменти з безпековими обмеженнями, відновленням довіри та роботою з травматичним досвідом. Для громад в екзилі ключовим завданням є збереження комунікаційної спільноти та пошук форматів, які дозволяють підтримувати зв'язок із розпорошеними мешканцями.

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Для систематизації зарубіжного досвіду дослідження структуровано за трьома групами держав, що відрізняються за типом інституційного розвитку механізмів участі жителів:

- держави з високим рівнем цифровізації публічного управління (Естонія, Ісландія);
- держави зі сталими традиціями місцевого самоврядування та розвиненими механізмами громадської участі (Польща, Франція);
- держави, які пройшли етап демократичної трансформації або постконфліктного відновлення та реінтеграції територій (Албанія, Хорватія).

Аналіз здійснювався на основі принципу цільової вибірки держав та застосування методу функціональної еквівалентності. Його метою було виявлення ефективних інституційних, цифрових та організаційних механізмів дистанційної і гібридної участі жителів у вирішенні питань місцевого значення, які можуть бути адаптовані до умов режиму воєнного стану в Україні.

Зарубіжний досвід свідчить про те, що дистанційні та гібридні формати участі (електронні ініціативи, електронне голосування, онлайн-консультації) здатні ефективно забезпечувати залучення жителів до вирішення питань місцевого значення навіть у кризових умовах, зменшуючи організаційні бар'єри та безпекові ризики. У сучасних демократичних державах участь жителів дедалі частіше реалізується через поєднання традиційних інструментів локальної демократії та цифрових механізмів електронної участі.

Порівняльний аналіз дозволяє виокремити кілька моделей організації участі жителів у місцевому самоврядуванні:

- цифрову (Естонія);
- інституційно-консультативну (Франція);
- партисипативно-бюджетну (Польща) та
- постконфліктну модель відновлення місцевого самоврядування (Балканські країни).

Попри відмінності у правових системах, зазначені моделі мають спільну рису – інституційне закріплення механізмів участі жителів та їх підтримку цифровими інструментами комунікації між громадянами та органами публічної влади.

Особливу увагу привертають цифрові платформи участі, зокрема рішення на базі відкритого програмного забезпечення Decidim, які дозволяють забезпечити повний цикл участі – від збору ідей і консультацій до прийняття рішень. Такі платформи характеризуються модульністю, прозорістю алгоритмів, можливістю асинхронної участі та масштабованістю від невеликих громад до великих міст. Їх використання дозволяє залучати значну кількість учасників та формувати конкретні пропозиції, що стають основою стратегічних документів розвитку територіальних громад.

Не менш важливими є інструменти електронного голосування та ідентифікації, які забезпечують легітимність дистанційної участі. Зокрема, досвід Естонії демонструє можливість повної заміни фізичної присутності на виборчій дільниці без втрати довіри до результатів, завдяки використанню надійних

Розділ 7

систем електронної ідентифікації та механізмів захисту від примусу при голосуванні.

У країнах зі сталими традиціями місцевого самоврядування важливу роль відіграють партисипативні бюджети та онлайн-платформи консультацій. Наприклад, у Франції реалізуються масштабні проекти бюджетування за участю громадян, які передбачають не лише голосування, а й спільне доопрацювання проектів та інтеграцію різних форм участі в єдину цифрову екосистему. У Польщі такі механізми мають законодавче закріплення та демонструють високий рівень довіри населення й ефективності реалізації проектів.

Досвід постконфліктних держав свідчить про важливість інституційного забезпечення дистанційної участі у ситуаціях фізичної роз'єднаності населення, безпекових ризиків та обмежень пересування. У таких умовах цифрові інструменти дозволяють підтримувати зв'язок між громадянами та органами публічної влади, забезпечувати легітимність рішень і залучати жителів до процесів відновлення.

Таким чином, зарубіжний досвід демонструє, що ефективна участь жителів у вирішенні питань місцевого значення забезпечується через поєднання інституційних гарантій, цифрових технологій, механізмів верифікації та обов'язкового зворотного зв'язку. Ці елементи формують основу сучасних моделей локальної демократії, здатних функціонувати навіть у кризових та постконфліктних умовах.

Можна виокремити такі інструменти та платформи, які використовуються в зарубіжних країнах:

ЕСТОНІЯ

[Rahvaalgatus.ee](https://rahvaalgatus.ee)

Rahvaalgatus.ee є одним із найсильніших прикладів цифрової участі, бо він забезпечує повний цикл: від формулювання ініціативи до збору підписів, автоматичного подання та обов'язкового розгляду з публікацією результатів. Особливо важливими для України є кілька елементів цієї моделі:

- безпечна електронна ідентифікація;
- автоматичне видалення підписів після обробки;
- публічне відстеження руху ініціативи;
- чіткі пороги підтримки для національного і місцевого рівнів;
- обов'язковий розгляд органом влади.

Для України з цього можна взяти щонайменше три речі.

По-перше, для громад "в екзилі" це готова модель того, як зберігати політичну суб'єктність громади через цифрові ініціативи, не зводячи участь до опитувань без наслідків.

По-друге, для прифронтових громад особливо цінним є механізм автоматичного видалення підписів після обробки; це критично важливо там, де сам факт підтримки ініціативи може бути безпеково чутливим.

По-третє, для всієї системи місцевої демократії в Україні це модель того, як цифрова петиція або ініціатива можуть бути вбудовані в обов'язковий цикл реагування влади, а не залишатися символічною формою висловлення позиції.

i-Voting

Естонська система i-Voting є "золотим стандартом" дистанційного волевиявлення. Вона поєднує:

- державну електронну ідентифікацію,
- наскрізне шифрування,
- двоконтурний захист голосу,
- механізм перевірки передачі голосу,
- можливість переголосування як запобіжник проти примусу.

У 2023 році 51,2% усіх виборців Естонії проголосували онлайн, а географія такого голосування охоплювала понад 80 країн.

Для України цей досвід треба читати дуже обережно. Його не слід механічно переносити як "модель для швидких виборів". Але з нього можна взяти кілька принципово важливих рішень:

- для місцевих опитувань і консультацій із високою вагою;
- для кіберзахисених процедур, де звичайна Google-форма або відкрите голосування є явно недостатніми.

Тобто i-Voting для України – це не "готовий продукт на завтра", а стратегічна модель безпечного дистанційного волевиявлення щодо управлінських та стратегічних рішень на рівні громад, елементи якої можуть бути використані поступово.

ІСЛАНДІЯ

Better Reykjavik

Better Reykjavik особливо цінний тим, що він не зводить участь до натискання кнопки "за/проти". Платформа змушує структурувати дискусію через аргументи "за" і "проти", ранжування ідей, відстеження їх статусу і передачу найсильніших пропозицій на розгляд влади. Її використовували понад 60% жителів Рейк'явіка, а сотні ідей були реалізовані.

Для України це один із найперспективніших інструментів для:

- деокупованих громад, які мають вирішувати, що відбудувати першим;
- громад "в екзилі", де жителі не можуть зібратися фізично, але можуть колективно формувати бачення майбутнього;
- підготовки стратегій відновлення, де потрібне не просто голосування, а саме співпроекування.

Розділ 7

My Neighborhood

My Neighborhood показує, як бюджет участі може бути прив'язаний до конкретного простору, конкретної карти й конкретних бюджетних меж. Особливо важливі тут:

- ГІС-логіка;
- голосування лише після надійної верифікації;
- автоматичний розрахунок вартості ідей;
- юридична обов'язковість виділеного бюджету. З 2012 року було реалізовано понад 800 проєктів.

Для України це дуже сильна модель для:

- бюджетів відновлення у деокупованих громадах;
- пріоритезації мікроінфраструктури, наприклад укриттів, освітлення, шкіл, амбулаторій;
- розподілу невеликих, але конфліктогенних ресурсів, де прозорість особливо важлива.

Crowdsourced Constitution

Ісландський кейс краудсорсингової Конституції є особливо цікавим для України не як конституційний приклад, а як модель спільного написання складних стратегічних документів у цифровому середовищі. У ньому було отримано понад 3600 коментарів і 16 000 пропозицій, а сама модель стала зразком "радикальної прозорості".

Для України це надзвичайно релевантно в трьох випадках:

- статuti громад;
- стратегії відновлення;
- довгострокові плани розвитку громад "в екзилі".

Тобто цей досвід варто читати як модель того, як будувати новий суспільний договір громади дистанційно.

ПОЛЬЩА

Варшавський партисипативний бюджет

Варшавський бюджет участі є сильним прикладом поєднання:

- повного цифрового циклу;
- верифікації через PESEL і SMS;
- географічної прив'язки до району;

→ обов'язкового бюджетного ресурсу. Понад 80% проєктів-переможців реалізуються, а сам інструмент став законодавчо обов'язковим для великих міст.

Для України з цього прямо впливають два уроки:

1. бюджет участі без сильної верифікації і геоприв'язки є вразливим;
2. для прифронтових громад, ВПО та розсіяних громад критично важливо мати механізм, який підтверджує право людини брати участь саме в рішенні конкретної громади.

mObywatel / Profil Zaufany

Польська система цифрової ідентифікації показує, що успіх дистанційної участі залежить не лише від окремих платформ, а від наявності єдиного цифрового ключа громадянина. Коли людина може через один профіль заходити в місцеві платформи, підписувати документи, підтверджувати свою особу й отримувати повідомлення, сама участь стає значно доступнішою. Станом на 2024 рік систему використовували понад 12 млн людей, а міста перевели до 90% консультацій в онлайн.

Для України це означає дуже просту річ, що "Дія" має бути не лише сервісом документів, а ядром місцевої цифрової участі.

ФРАНЦІЯ

Паризький партисипативний бюджет

Паризький кейс особливо цінний через фазу "співтворення", тобто доопрацювання та об'єднання схожих ідей у життєздатні проєкти. За 10 років у Парижі реалізували понад 3000 проєктів, а 25% бюджету обов'язково спрямовують у соціально вразливі райони.

Для України це важливо насамперед для:

- великих міст;
- відбудови кварталів;
- ситуацій, де хаотичні побажання треба зібрати в кілька реалістичних пакетів рішень.

Decidim

Decidim на прикладі міста Нанта є, мабуть, найбільш універсальною платформою для адаптації в українському контексті. Її сильні сторони:

1. відкритий код;
2. модульність;
3. асинхронність;
4. можливість запуску на власних серверах;
5. прозорість впливу коментаря на фінальний текст;
6. поєднання стратегічного планування, бюджетів участі, запитів і тематичних процесів;

Розділ 7

7 55 000 учасників і 3300 пропозицій у “Великому дебаті” з енергетичного переходу; понад 120 реалізованих бюджетних проєктів.

Для України з цього можна взяти дуже багато:

- для ВА – платформу, яка легітимує рішення про відбудову;
- для громад “в екзилі” – асинхронний простір стратегічного планування;
- для деокупованих громад – платформу публічного обговорення відбудови;
- для малих громад можливість швидкого запуску без ліцензій.

Якщо шукати одну платформу, з якої реально варто починати українські пілоти, то це саме Decidim.

Participer Strasbourg

Страсбурзький кейс важливий не стільки як технічна платформа, скільки як модель інституціонально сильного цифрового права на ініціативу. Якщо петиція збирає 2500 підписів, вона автоматично стає пунктом порядку денного міської ради. Це дуже сильний урок для України, участь має сенс тоді, коли вона може обов'язково заходити в політичний порядок денний, а не залишатися лише комунікаційною формою.

Слід зазначити, що через повномасштабне вторгнення для України стає релевантним досвід постконфліктних держав, зокрема хорватський і албанський.

Загалом можна сказати, що для України під час повномасштабної війни корисним може виявитися такий досвід різних держав:

- хорватська E-Savjetovanje для обов'язкових консультацій військових адміністрацій;
- польсько-французькі платформи на базі Decidim для бюджетування відновлення;
- ГС-картування як у Хорватії та Албанії для планування відбудови за участю ВПО;
- естонські моделі в контексті процесу ідентифікації та автентифікації жителів громад.

Зарубіжний досвід дозволяє перейти від абстрактної ідеї “електронної участі” до набору дуже конкретних інституційних рішень для України.

Від Естонії варто брати: безпечну ідентифікацію, юридичну силу дистанційних дій, захист даних, цифрові засідання і моделі для розсіяних громад.

Від Ісландії співпроекування стратегічних документів, бюджету відновлення, структурування дискусії через аргументи.

Від Польщі верифікацію через державний цифровий ключ і сильну архітектуру бюджетної участі.

Від Франції співпроекування, відкритий код, асинхронність, право цифрових ініціатив входити в порядок денний.

Від Хорватії та Албанії обов'язкові консультації, ГС-картування і включення участі в архітектуру відбудови.

Слід зазначити, що для України не існує одного “ідеального” імпортованого інструменту. Але існує набір уже перевірених механізмів, які можна поєднати в нову українську модель участі для деокупованих, прифронтових, тилкових громад, громад “в екзилі”.

БАР'ЄРИ ТА ВИКЛИКИ

Попередні розділи показали, що практики участі в Україні не тільки існують, а й стають дедалі більш різноманітними. Однак саме ця різноманітність дозволяє побачити системні обмеження. Йдеться не про дрібні технічні недоліки, а про структурні бар'єри, які стримують перетворення цих практик на стабільну частину місцевого публічного врядування.

Один із найпомітніших бар'єрів це те, що громади вже експериментують із дистанційними та гібридними формами, але їхні локальні положення часто не встигають за цими змінами. Це видно на кейсах, де консультації, слухання чи обговорення проводяться через Google-форми або інші цифрові канали, хоча чинні локальні акти цього прямо не передбачають або взагалі відсутні.

Проблема тут не лише юридична. Вона політична й управлінська. Якщо практика існує без належного процедурного оформлення, вона:

- стає вразливою до критики;
- залежить від політичної волі конкретного керівництва;
- може не мати чіткої сили в разі конфлікту або оскарження.

Ще один важливий бар'єр добре видно на кейсах типу Білгород-Дністровського, коли формальний інструмент існує, обговорення винесено на платформу, але реальна залученість жителів залишається низькою. Це означає, що проблема полягає не лише в створенні платформи, а в тому, чи:

- люди знають про неї;
- вірять, що вона щось змінює;
- розуміють, навіщо долучатися;
- бачать наслідок своєї участі.
- Тобто ризик "символічної участі" є дуже високим.

У прифронтових і частині деокупованих громад головним бар'єром є не проблеми з інтернет-покриттям або доступом до засобів комунікації як такі, а комбінація факторів:

1. безпека людей;
2. переривання зв'язку;
3. ризик збору чутливих даних;
4. неможливість великих очних зібрань;
5. потреба в швидких рішеннях.

Саме тому головна проблема таких громад не "як усе перевести онлайн", а як знайти безпечний і достатньо легітимний формат участі.

Розділ 8

Громади "в екзилі" вже створюють практики для роботи з переміщеними жителями, але системна проблема залишається: немає усталеної моделі, хто саме і в яких рішеннях має брати участь.

Питання тут дуже конкретні: чи мають люди за кордоном брати участь у всіх локальних питаннях; як відрізнити "жителя громади", "колишнього жителя" і "цільову групу"; як верифікувати участь без надмірної бюрократії.

Один із найпоширеніших та вразливих підходів, зафіксований під час дослідження, відображається в тому, що влада часто збирає думки, але значно рідше: пояснює, як вони враховані; публікує чіткі звіти; показує, що саме змінилося.

Саме цей дефіцит є одним із головних чинників недовіри до участі. Люди можуть заповнювати форми й приходити на обговорення, але якщо не бачать наслідку, механізм поступово втрачає зміст.

Польський та естонський досвід дуже чітко показують, що дистанційна участь стає політично сильною лише тоді, коли спирається на надійну ідентифікацію. В Україні ж багато інструментів працює на рівні: Google-форм; месенджерів; email; не інституціоналізованих локальних механізмів.

Для швидких консультацій це може бути прийнятно. Але для бюджетних рішень або голосувань цього явно недостатньо.

Різні громади мають дуже різну стартову позицію. Частина може розгорнути платформу, частина лише Viber або телефонну лінію. Частина має кадровий ресурс для модерації складних процесів, частина ні.

Це означає, що головний ризик полягає в спробі нав'язати всім однакову модель. Для одних громад вона буде надто складною, для інших – надто примітивною.

Отже, головні бар'єри в Україні сьогодні не стільки в тому, що бракує ідей чи інструментів, скільки в тому, що бракує:

1. нормативного регулювання;
2. надійної верифікації;
3. обов'язкового зворотного зв'язку;
4. диференційованого підходу до різних типів громад.

Окремим практичним викликом є ідентифікація внутрішньо переміщених осіб у приймаючих громадах під час використання тих форм громадської участі, які потребують електронної авторизації. Наявні інструменти цифрової ідентифікації, зокрема Дія, BankID чи інші способи електронного підтвердження особи, не завжди дозволяють належним чином підтвердити зв'язок ВПО саме з приймаючою громадою для цілей участі в процесах прийняття рішень. У результаті виникає розрив між нормативним розширенням кола суб'єктів участі та технічною можливістю реалізувати це право на практиці.

Саме ці точки є найважливішими для подальшої політики, як на законодавчому, так і на підзаконному рівні. Особливої актуальності зазначені бар'єри набувають в контексті обов'язковості ухвалення статутів територіальних громад до 2027 року.

ПОТЕНЦІАЛ АДАПТАЦІЇ І МАСШТАБУВАННЯ

Після аналізу українських практик, розподілу їх за типами громад, поглиблених кейсів і зарубіжного досвіду центральною аналітичною ціллю стає не пошук того, чи існують у країні дистанційні й гібридні форми громадської участі, а те, які саме з них мають потенціал бути перетвореними на стійкі, відтворювані й інституційно значущі моделі. Інакше кажучи, головним завданням є пошук того, що саме може стати основою нової архітектури локальної громадської участі в Україні.

Це питання особливо важливе тому, що воєнний і повоєнний контекст не дозволяє мислити участь як однорідну систему. Українські громади занадто різняться між собою за безпекою, мірою руйнувань, ступенем переміщення населення, моделлю публічного врядування, ресурсами, рівнем цифрової зрілості та типом публічних рішень, які вони ухвалюють. Саме тому потенціал масштабування не може оцінюватися за принципом "який інструмент найкращий сам по собі". Більш коректно говорити про різні траєкторії адаптації: що працює як швидке рішення, що має сенс як середньостроковий варіант, а що може стати частиною довгострокової модернізації місцевого публічного врядування.

Однією з найпоширеніших помилок у сфері місцевої демократії є перенесення мови "кращих практик" у середовище, де різні громади перебувають у принципово різних умовах. Для українського контексту така логіка є недостатньою. Практика, яка виглядає сильною в тилівій громаді з відносно стабільною інфраструктурою, може бути надто складною або надто повільною для прифронтового середовища. І навпаки, простий низькопороговий інструмент, який у мирному або більш стабільному контексті здавався б лише допоміжним, у кризових умовах може виявитися найбільш реалістичним і соціально значущим.

Саме тому доцільніше говорити не лише про "кращі практики" взагалі, а й про релевантні моделі участі, тобто такі конфігурації інструментів, процедур і цифрових каналів, які відповідають конкретному типу громади, конкретному управлінському завданню та конкретному безпековому середовищу з подальшою можливістю рецепції "кращих практик". У цьому сенсі необхідним вбачається розрізнити практики за такими особливостями:

- практики швидкої адаптації;
- практики з потенціалом процедурного зміцнення;
- практики стратегічної модернізації. Це повністю узгоджується і з порівняльним аналізом зарубіжного досвіду, який показує, що життєздатні моделі участі не обов'язково є технологічно найскладнішими.

Часто вирішальним є не "складність платформи", а поєднання трьох елементів: зручної ідентифікації, обов'язкового зворотного зв'язку та процедурної сили результату. Саме ці три елементи роблять практику масштабованою.

Перший рівень масштабування це моделі, які не потребують радикальної перебудови правового поля або великої технологічної інфраструктури. Їхня сила полягає в простоті, швидкості запуску та високій сумісності з воєнним контекстом.

Розділ 9

До таких моделей належать:

1. електронні консультації;
2. онлайн-опитування;
3. збір пропозицій через Google-форми, email, месенджери, телефон;
4. гарячі або відкриті телефонні лінії;
5. прості канали публічного зворотного зв'язку;
6. багатоканальні консультаційні моделі.

На перший погляд, ці інструменти можуть здаватися достатньо нескладними. Проте саме вони виявилися найбільш життєздатними у великій частині українських громад. Їхня аналітична сила полягає в тому, що вони не вимагають від громади високого рівня цифрової зрілості, але при цьому реально зберігають канал участі. Кейс Іванкова з відкритою телефонною лінією, кейс Гайсина з багатоканальним поданням пропозицій, кейси опитувань жителів, які перебувають за кордоном, або опитувань ВПО щодо житлових потреб показують, що простий інструмент може виконувати значно серйознішу політичну та соціальну функції, ніж здається на перший погляд.

Для прифронтових громад саме ці моделі є найбільш реалістичними. Тут важлива не стільки складність інструменту, скільки його життєздатність в умовах нестабільного зв'язку, ризику для учасників і потреби в оперативності. Для деокупованих громад такі інструменти важливі як канали повернення довіри й первинного включення жителів у процес відновлення. Для громад "в екзилі" низькопорогові онлайн-інструменти є базовою умовою підтримання зв'язку зі спільнотою.

У цьому контексті перший рівень масштабування має полягати не в створенні великої національної платформи одразу, а в стандартизації та процедурному посиленні тих простих інструментів, які вже довели свою практичну ефективність.

Другий рівень масштабування стосується тих практик, які вже не є лише адаптивними, але ще не стали повністю інституціонально зрілими. Саме вони можуть утворити основу середньострокового розвитку місцевої участі.

До цієї групи належать:

1. інтернет-платформи для різних рішень;
2. бюджети участі;
3. гібридні консультації;
4. цифрові й змішані обговорення стратегічних документів;
5. механізми участі в плануванні відбудови;
6. постійні консультативно-дорадчі формати для ВПО чи розсіяної громади.

Тут особливо важливо, що ці моделі вже потребують більшої процедурної культури. Для них недостатньо просто створити форму або відкрити чат. Натомість потрібно виробити та нормативно закріпити:

Саме на цьому рівні особливо важливим стає зарубіжний досвід. Наприклад, Decidim корисний не лише як технічна платформа, а як модель, де участь поєднує подання пропозицій, публічне обговорення, співпроекування текстів і відстеження впливу коментаря на фінальний документ. Для України це надзвичайно релевантно там, де йдеться про стратегії відбудови, статuti громад, житлові або просторові рішення, програми підтримки ВПО чи місцеві програми розвитку.

Не менш важливим є досвід партисипативного бюджетування у Варшаві, Парижі чи Рейк'явіку. Він показує, що бюджети участі стають значущими не тоді, коли просто дозволяють голосувати за ідеї, а коли мають:

- чітко визначений бюджетний ресурс;
- зрозумілі межі допустимих проектів;
- надійну верифікацію учасників;
- прозорість реалізації;
- географічну або територіальну прив'язку рішення.

Для України ці моделі особливо перспективні в тилкових громадах і частково в деокупованих громадах, якщо йдеться про розподіл ресурсів відбудови на локальному рівні.

Третій рівень стосується не просто поширення окремих практик, а зміни самої архітектури локальної громадської участі в Україні. Тут йдеться про рішення, які мають довгостроковий вплив і можуть визначати повоєнну модель місцевої демократії з урахуванням дистанційних практик у широкому сенсі – не лише як каналу комунікації, а як повноцінної екосистеми.

Польський і естонський досвід показують, що без сильного цифрового ключа участь залишається або обмеженою, або сумнівною з погляду легітимності. Для України це означає дуже конкретне завдання, "Дія" має стати не лише сервісом документів, а фундаментом місцевої участі. Йдеться не про символічну інтеграцію, а про можливість через державну цифрову ідентифікацію:

- входити на місцеві платформи;
- підтверджувати належність до громади;
- брати участь у бюджетах участі;
- підтримувати ініціативи;
- отримувати публічні повідомлення про консультації;
- відстежувати рух власної пропозиції.

Це особливо важливо для громад "в екзилі" та для включення ВПО, які мають право брати участь у процесах прийняття рішень у громадах, до яких вони переселилися.

Другий стратегічний напрям – це інституціоналізація обов'язкового зворотного зв'язку. Майже всі сильні зарубіжні кейси – естонські, французькі, хорватські й албанські – показують, що участь набуває реальної ваги лише тоді, коли влада не може закрити консультацію без публічної реакції. Для України це, ймовірно, одна з найважливіших реформ у сфері місцевої участі.

Розділ 9

Третій стратегічний напрям – це розвиток платформ не лише для голосування чи звернень, а для співпроекування. Тут особливо релевантні Better Reykjavik, Decidim і паризькі практики співпроекування. Для України це має надзвичайне значення в трьох випадках:

1. розробка стратегій відбудови;
2. статути громад;
3. просторові рішення, такі як житлові квартали, школи, соціальна інфраструктура, мобільність, зонування.

Саме тут повоєнна Україна потребує не лише каналів “думка-відповідь”, а справжніх механізмів спільного конструювання майбутнього громади.

Четвертий стратегічний напрям – це участь через просторову візуалізацію. Досвід Хорватії й Албанії вказує, що ГІС-картування потреб і планів дозволяє:

- робити відбудову зрозумілою для жителів;
- виявляти концентрацію проблем;
- залучати до процесу тих, хто не може бути присутнім фізично;
- зменшувати конфліктність розподілу ресурсів;
- підвищувати довіру до просторових рішень.

Для України це особливо важливо для деокупованих громад, де просторові рішення будуть одночасно дорогими, чутливими й політично конфліктогенними.

Потенціал адаптації має сенс лише тоді, коли він розкладений за типами громад.

ДЛЯ ДЕОКУПОВАНИХ ГРОМАД НАЙБІЛЬШ РЕЛЕВАНТНИМИ Є:

- консультації щодо відбудови;
- опитування тих, хто виїхав за кордон;
- низькопорогові канали повернення зв'язку;
- ГІС-картування;
- співпроекування стратегій і статутів.

ДЛЯ ГРОМАД “В ЕКЗИЛІ”:

- онлайн-платформи;
- координаційні формати;
- опитування потреб;
- механізми участі у вирішенні житлових, відбудовних і стратегічних питань.

ДЛЯ ТИЛОВИХ ГРОМАД:

- бюджети участі;
- інтеграція ВПО;
- платформені пілоти;
- багатоканальні консультаційні моделі;
- експерименти з більш складними моделями співпроекування.

ДЛЯ ГРОМАД, В ЯКИХ ФУНКЦІОНУЮТЬ ВІЙСЬКОВІ АДМІНІСТРАЦІЇ:

- публічні консультації з чіткими, стислими рамками;
- мінімально достатні цифрові майданчики;
- регулярний зворотний зв'язок;
- інструменти збору й візуалізації потреб;
- механізми, що легітимізують рішення, не руйнуючи оперативності кризового управління.

Потенціал масштабування не може оцінюватися за принципом «який інструмент найкращий сам по собі».

Головний висновок полягає в тому, що масштабування в Україні повинно бути не універсальним, а диференційованим і багаторівневим. Уже сьогодні видно, що можна поширювати швидко, що потребує пілотів, а що має стати частиною стратегічної модернізації.

Україна не потребує однієї "ідеальної" платформи чи одного "правильного" інструменту. Вона потребує архітектури участі, у якій прості, середні й складні моделі співіснують і відповідають різним типам громад та різним фазам війни й відбудови.

Життєздатні моделі участі не обов'язково є технологічно найскладнішими.

Простий інструмент може виконувати значно серйознішу політичну та соціальну функцію, ніж здається на перший погляд.

ВИСНОВКИ

Проведений аналіз дозволяє зробити кілька взаємопов'язаних висновків, які мають не лише описове, а й концептуальне значення для розуміння місцевої демократії в Україні в умовах війни.

Перший і, можливо, найважливіший висновок полягає в тому, що війна не знищила локальну громадську участь як таку. Вона змінила її форми, канали, цільові аудиторії та функції. У цьому контексті український випадок не підтверджує просту тезу про "згортання демократії через війну". Натомість він демонструє складніший процес: переходу від мирної моделі місцевої участі до кризово-адаптивної моделі.

Сама наявність значної кількості практик свідчить, що локальна громадська участь продовжує існувати як реальний елемент врядування. Водночас її сьогодні не можна розглядати поза контекстом безпеки, переміщення населення, функціонування ВА НП, відбудови та територіальної розірваності громад.

Другий висновок полягає в тому, що локальна громадська участь в Україні більше не є однорідною. Натомість сформувалося щонайменше кілька різних режимів участі.

У деокупованих громадах участь набуває відновлювального, реінтеграційного й часто терапевтичного виміру.

У прифронтових громадах вона працює як адаптація до ризику, поєднуючи безпеку, оперативність і мінімально достатню публічність.

У громадах "в екзилі" вона перетворюється на спосіб утримати розсіяну громаду як політичну спільноту.

У тилкових громадах вона частіше виступає як більш процедурно стабільна модель, здатна до інституційного розширення.

У громадах, в яких функціонують ВА НП, громадська участь набуває окремої функції легітимації кризового управління.

Це означає, що політика в цій сфері повинна виходити не з абстрактного стандарту участі, а з реального різноманіття умов, у яких працюють громади.

Третій висновок полягає в тому, що українське поле дистанційної та гібридної участі сьогодні має переважно консультативно-обговорювальний характер. Опитування, консультації, обговорення і слухання становлять 58,5% усіх зафіксованих практик. Це означає, що участь найчастіше використовується для:

- збирання позицій;
- публічного обговорення;
- пояснення рішень;
- мінімального узгодження інтересів.

Такий стан не слід тлумачити як однозначну слабкість. Це радше логіка адаптації до кризи. Водночас

Розділ 10

цей висновок має важливий наслідок: у найближчі роки ключове завдання полягає не лише в підтриманні цих механізмів, а в поступовому посиленні тих форм участі, які дають вищий рівень реального впливу, наприклад бюджети участі, петиції з обов'язковим реагуванням, стратегічне співпроекування тощо.

Четвертий висновок є, на перший погляд, парадоксальним: найбільш аналітично цікаві та інституційно нові практики виникають не в найбільш стабільних середовищах, а саме в кризових:

- в громадах "в екзилі" з'являються практики підтримання політичної суб'єктності громади поза її територією;
- в деокупованих громадах виникають формати участі для тих, хто виїхав за кордон;
- в прифронтових громадах найвиразніше видно змішані моделі безпечної та водночас публічної участі;

П'ятий висновок полягає в тому, що головна проблема сьогодні – це не повна відсутність інструментів, а слабка інституціоналізація вже наявних практик. Лише 21,3% практик мають чітко видимі ознаки нормативного закріплення. У більшості випадків або правовий статус не визначено публічно, або сама практика існує в режимі адаптивного рішення.

Це надзвичайно важливо. Воно означає, що Україна вже має значний матеріал для розвитку локальної громадської участі, але цей матеріал поки що:

- нерівномірно оформлений;
- різною мірою залежить від політичної волі конкретної влади;
- не завжди має чіткий правовий ефект;
- часто не супроводжується належним публічним поясненням наслідків таких консультацій/опитувань.

Тобто головне завдання на наступний етап не вигадати громадську участь заново, а інституційно оформити й посилити те, що вже виникло.

Шостий висновок стосується порівняльного виміру. Зарубіжний досвід показує, що сильна дистанційна участь тримається не на загальній риториці цифрової демократії, а на дуже конкретних інституційних рішеннях:

1. надійній електронній ідентифікації;
2. юридичній силі результатів;
3. прозору простежуванні руху ініціативи;
4. можливості співпроекування;
5. просторовій візуалізації рішень.

Для України це означає, що зарубіжний досвід не слід сприймати як пакет готових моделей для механічного копіювання. Але він дає дуже чітке розуміння, які саме інституційні елементи треба

розробити або адаптувати, якщо метою є створення сильної системи локальної громадської участі в умовах війни й відбудови.

У підсумку можна стверджувати, що дистанційна та гібридна участь є одним із ключових напрямів трансформації українського місцевого публічного врядування. Її значення полягає не лише в зручності чи технологічності. Воно полягає в тому, що саме через ці механізми громада зберігає здатність залишатися громадою:

- коли її жителі розсіяні;
- коли її територія зруйнована;
- коли рішення доводиться ухвалювати швидко;
- коли потрібна довіра до відбудови;
- коли мирна модель представництва ослаблена або частково перервана.

Тому майбутнє локальної громадської участі в Україні – це не повернення до довоєнної “нормальності”, а побудова нової системи локальної демократії, яка поєднає безпеку, цифрову спроможність, участь розсіяної громади, відбудову і процедурну силу.

Окремо слід наголосити, що саме по собі впровадження інструментів громадської участі не є достатнім, якщо воно відбувається у відриві від їх постійної популяризації та зрозумілого пояснення жителям, для чого і як ними можна користуватися. Електронні консультації, опитування, бюджети участі, громадські обговорення чи інші механізми не працюватимуть належним чином, якщо громада лише формально створює такі можливості, але не інтегрує їх у власну комунікаційну політику. Саме тому розвиток громадської участі має розглядатися як складова ширшої комунікаційної стратегії територіальної громади, тобто місцеві органи публічної влади повинні не лише відкривати канали впливу на рішення, а й системно заохочувати жителів користуватися ними, пояснювати значення участі та демонструвати, що подані пропозиції й позиції справді мають значення. Саме такий підхід є одним із найбільш переконливих індикаторів реальної політичної волі влади не просто декларувати відкритість, а на практиці залучати жителів до прийняття рішень.

Майбутнє локальної громадської участі в Україні – це не повернення до довоєнної «нормальності», а побудова нової системи локальної демократії, яка поєднає безпеку, цифрову спроможність, участь розсіяної громади, відбудову і процедурну силу.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Рекомендації виходять з реальної структури українських практик, наявних бар'єрів і тих механізмів, які вже продемонстрували життєздатність у різних типах громад. Саме тому вони побудовані як пакет взаємопов'язаних, але диференційованих рішень.

ДЛЯ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ

Найперше завдання на національному рівні – не просто визнати право територіальних громад застосовувати дистанційні форми участі, а закріпити на законодавчому та підзаконному рівнях модель, яка зробить ці форми стабільними, легітимними й масштабованими. Зокрема, потрібно інтегрувати місцеву участь із державною цифровою ідентифікацією.

Це ключова рекомендація для всієї системи. Без сильної цифрової ідентифікації неможливо масштабувати:

- бюджети участі;
- місцеві ініціативи;
- громадські слухання;
- загальні збори;

Тому необхідно почати перехід до моделі, де "Дія" та Дія.Підпис стають входом у місцеві цифрові механізми участі. Це не означає, що всі інструменти мають бути одноманітними. Але означає, що для процедур із політично значущим результатом, таких як загальні збори, публічні консультації, місцева ініціатива чи участь у розподілі коштів місцевого бюджету, має існувати єдиний, надійний і зручний механізм ідентифікації.

ВСТАНОВИТИ ПРИНЦИП ОБОВ'ЯЗКОВОГО ПУБЛІЧНОГО ЗВОРОТНОГО ЗВ'ЯЗКУ

Потрібно нормативно закріпити вимогу, щоб будь-яка консультація, цифрова ініціатива чи інший інструмент участі завершувався:

- коротким звітом;
- поясненням щодо врахування / неврахування пропозицій;
- фіксацією подальшої долі питання.

Це не повинно бути факультативним. Без цього участь залишатиметься символічною.

Створити спеціальну нормативно-правову основу громадської участі в громадах "в екзилі" і в територіальних громадах, в яких функціонують ВА

Потрібні окремі принципи або методичні рекомендації щодо:

- участі жителів, які здійснили переміщення з територіальної громади;

Розділ 11

- інструментів участі в громадах, в яких функціонують ВА;
- мінімально достатніх форм участі в кризовому адмініструванні, зокрема в умовах функціонування територіальної громади "в екзилі" або функціонування на території територіальної громади військової адміністрації;

Інакше громади й надалі змушені будуть діяти без можливості спиратися на положення чинного законодавства України.

ДЛЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1. Для ОМС головним завданням є перехід від розрізнених інструментів до комплексного використання всіх передбачених законодавством інструментів локальної участі.

2. Будувати багатоканальні моделі

Кейс Гайсина дуже добре показує, що найбільш інклюзивною часто є не одна платформа, а комбінація кількох каналів. Тому громадам варто:

- поєднувати платформи, email, месенджери й телефони;
- не робити ставку лише на один інструмент;
- враховувати, що різні групи жителів мають різні цифрові звички.

3. Фіксувати найкращі адаптивні практики в положеннях, затверджених відповідними місцевими органами публічної влади, або в статутах громад.

Громади вже застосовують нові формати, телефонні лінії, Google-форми, онлайн-слухання, спеціальні консультації з ВПО. Ці практики потрібно:

- описувати;
- процедурно оформлювати;
- закріплювати відповідними локальними нормативними документами.

Інакше вони залишатимуться залежними від політичної волі конкретних посадовців.

4. Працювати не лише з "жителями на місці", а з повною соціальною структурою громади. Особливо це стосується:

1. ВПО;
2. жителів, які виїхали за кордон;
3. ветеранів і родин загиблих;
4. молоді;
5. інших вразливих груп.

Розвивати системну комунікацію, спрямовану на популяризацію інструментів громадської участі та підвищення фактичного рівня їх використання. Йдеться не лише про формальне інформування щодо наявності певних механізмів, а й про їх постійне пояснення, демонстрацію практичної користі, публічне висвітлення результатів участі та заохочення жителів до використання відповідних форм участі у процесі прийнятті місцевих рішень. Без такої комунікаційної підтримки навіть формально наявні інструменти можуть залишатися малопомітними.

5. Передбачати альтернативні способи підтвердження зв'язку внутрішньо переміщених осіб із приймаючою громадою, або використовувати гібридні форми участі, де електронна авторизація доповнюється офлайн-підтвердженням, такою як допомога через ЦНАП або інші локальні механізми верифікації.

ДЛЯ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ МІНІМАЛЬНО ДОСТАТНЯ, АЛЕ ОБОВ'ЯЗКОВА УЧАСТЬ

1. ВА НП не можуть відтворювати повну модель мирної локальної демократії. Але це не означає, що участь жителів відповідної територіальної громади має бути виключена.

Для ВА НП доцільно встановити перелік мінімально достатніх практик:

1. регулярні публічні консультації з ключових рішень, таких як затвердження стратегічних документів громади або програм;
2. збір потреб через цифрові канали;
3. короткі публічні звіти про логіку рішень;
4. консультації щодо відбудови, житла, ВПО, соціальних програм;
5. інструменти для залучення фізично відсутніх жителів.

2. Для ВА НП особливо перспективні онлайн-платформи

Якщо шукати інструмент, який найкраще відповідає логіці ВА, то це не масове очне слухання, а майданчик, де:

- можна подати пропозицію;
- прочитати аргументи;
- побачити реакцію влади;
- не потрібно бути присутнім у конкретний час і конкретному місці.

Саме тому пілоти на базі Decidim-подібних рішень для ВА НП є одним із найперспективніших напрямів.

При використанні онлайн- або гібридних форм участі органам місцевого самоврядування та військовим адміністраціям доцільно:

1. визначати відповідального онлайн-модератора або адміністратора;
2. передбачати для такого модератора навчання та офіційне закріплення відповідних обов'язків;

Розділ 11

3. забезпечувати в усіх формах збору інформації повідомлення про обробку персональних даних, а за потреби – отримання згоди;

4. узгоджувати цифрові канали участі з чинними положеннями про громадські слухання, публічні консультації, місцеві ініціативи та іншими формами громадської участі;

Для деокупованих громад участь має стати частиною відбудови

Для деокупованих громад участь не може бути демократичною надбудовою після того, як усе відновиться. Вона має бути частиною самого процесу відновлення.

1. Потрібно інституціоналізувати:

- опитування тих, хто виїхав;
- обговорення пріоритетів відбудови;
- низькопорогові канали повернення довіри;
- просторове картографування потреб;
- співпроекування житлових, інфраструктурних і стратегічних рішень.

Для громад "в екзилі" - від роботи з ВПО до роботи з громадою як політичною спільнотою

Громади "в екзилі" потребують окремої політики. Потрібно вийти за межі логіки "надання допомоги ВПО" і розглядати їх як громади, що продовжують існувати в розсіяному стані.

Для такого типу громад потрібно розвивати:

- опитування потреб через месенджери й платформи;
- регулярні консультації в різних містах;
- участь у плануванні житла й відбудови;

Бахмутська громада вже показує, що така модель може бути реальною. Завдання політики – не вигадати її заново, а зробити її більш стабільною і відтворюваною.

Для міжнародних партнерів і донорів: підтримувати не лише технологію, а інституцію

Міжнародна підтримка часто концентрується на платформах, програмному забезпеченні або грантах на окремі сервіси. Це важливо, але недостатньо.

Потрібно підтримувати:

- типові моделі локальних положень;
- навчання модерації;

- правила публікації результатів або зворотного зв'язку;
- інтеграцію з верифікацією;
- ГС-картування;
- різні пілоти для різних типів громад;
- методики залучення розсіяної громади.

Інакше є ризик отримати технічно красиві, але політично слабкі інструменти.

Рекомендації цього звіту можна звести до однієї центральної ідеї, що Україні потрібна не одна універсальна модель участі, а диференційована система, де:

1. прості інструменти працюють як швидка адаптація;
2. платформені рішення як середньострокові пілоти;
3. державна ідентифікація, обов'язковий зворотний зв'язок і юридична сила результатів як фундамент нової системи.

Також, ОМС та ВА НП доцільно внутрішньо врегулювати використання хмарних сервісів для збору пропозицій і проведення консультацій, зокрема визначити перелік допустимих інструментів, відповідальних осіб, порядок зберігання даних, правила доступу, шаблони інформування про обробку персональних даних і форми отримання згоди там, де вона є необхідною.

Саме така архітектура дозволить перетворити нинішні практики з числа адаптивних інновацій на основу нової української моделі місцевої демократії, здатної діяти в умовах війни, відбудови та розсіяності громад.

РЕЗЮМЕ ДОСЛІДЖЕННЯ

КОНТЕКСТ ТА МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ

Повномасштабна війна докорінно змінила умови функціонування місцевого самоврядування в Україні. Територіальні громади сьогодні функціонують у принципово різних безпекових, демографічних та інституційних умовах – від прифронтових і деокупованих до громад, що фактично існують «в екзилі» через масове переміщення населення. Традиційна модель громадської участі, орієнтована на фізичну присутність, більше не здатна повною мірою забезпечувати залучення жителів до формування місцевої політики, тоді як сама потреба у зв'язку між владою та громадою не зникла, а набула нового значення як чинник інституційної стійкості, легітимності рішень і збереження локальної спільноти.

Метою дослідження стало виявлення та систематизація практик дистанційної й гібридної громадської участі, що сформувалися в українських громадах під час війни, а також визначення тенденцій їх розвитку, ключових бар'єрів і перспектив нормативного врегулювання.

МЕТОДОЛОГІЯ

Дослідження охопило 103 територіальні громади чотирьох типів – прифронтові, деокуповані, тиллові та громади «в екзилі», що з огляду на загальну кількість громад в Україні (1469) дає орієнтовно репрезентативний зріз із похибкою $\pm 8\%$. Методологія поєднала кабінетний аналіз нормативно-правових актів, аналіз відповідей органів місцевого самоврядування на запити щодо практик участі та серію напівструктурованих глибинних інтерв'ю з вісьмома громадами. Окремим блоком проведено порівняльний аналіз зарубіжного досвіду (Естонія, Ісландія, Польща, Франція, Хорватія, Албанія) за методом функціональної еквівалентності.

КЛЮЧОВІ РЕЗУЛЬТАТИ

Війна не призвела до згорання громадської участі – натомість відбулася її глибока трансформація. Дистанційні формати стали домінантним каналом взаємодії: 85,8% усіх зафіксованих практик реалізуються онлайн, ще 12,4% – у гібридному форматі. Ядро інструментарію є консультативним: опитування, громадські обговорення, консультації та слухання разом становлять 58,5% усіх практик, тоді як інструменти з вищим потенціалом прямого впливу на рішення – бюджети участі та електронні петиції – представлені значно скромніше (12,6%).

Дослідження не підтверджує існування єдиної універсальної моделі участі. Функції дистанційних інструментів принципово різняться залежно від типу громади:

- «громади в екзилі» – онлайн-участь (92,6%) є практично безальтернативною умовою збереження зв'язку з розпоршеними жителями;
- деокуповані громади – участь виконує насамперед відновлювальну й реінтеграційну функцію, сприяючи поверненню довіри;
- прифронтові громади – забезпечують безпечне залучення жителів при найвищій серед усіх типів частці гібридних форматів (15,4%);

- тилові громади – дистанційні інструменти дедалі більше інтегруються у звичайні управлінські процеси та демонструють найвищий рівень процедурної стабільності.

Найважливіший структурний висновок дослідження: практика випереджає нормативне регулювання. Лише 21,3% зафіксованих практик мають чітко виражені ознаки нормативного закріплення. Це означає, що переважна більшість дистанційних та гібридних інструментів існує в режимі адаптивного, а не інституціоналізованого рішення – залежного від політичної волі конкретного керівництва громади й вразливого до правових оскаржень.

КЛЮЧОВІ БАР'ЄРИ

Глибинні інтерв'ю виявили п'ять системних груп обмежень: (1) відсутність надійної електронної ідентифікації учасників для процедур із політично значущим результатом; (2) низьку поінформованість мешканців про наявні інструменти; (3) кадрові й інституційні обмеження органів місцевого самоврядування, особливо гострі в громадах «в екзилі»; (4) безпекові обмеження воєнного стану, що унеможливають масові зібрання; (5) розпорошеність і зміну складу населення, яка ускладнює визначення суб'єкта участі. Водночас респонденти здебільшого не вважають законодавчі бар'єри ключовою перешкодою – проблема лежить радше в організаційній, кадровій та процедурній площині.

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

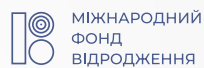
Порівняльний аналіз (Rahvaalgatus.ee та i-Voting в Естонії, Better Reykjavik в Ісландії, партисипативні бюджети Варшави й Парижа, платформа Decidim, хорватська E-Savjetovanja) демонструє, що стійкість дистанційної участі забезпечується не складністю технології, а поєднанням трьох елементів: надійної ідентифікації, обов'язкового зворотного зв'язку та юридичної сили результату. Саме цих трьох елементів найбільше бракує українській практиці.

СТРАТЕГІЧНИЙ ВИСНОВОК І РЕКОМЕНДАЦІЇ

Головний висновок дослідження полягає в тому, що Україні не потрібна одна універсальна платформа чи модель участі. Натомість необхідна диференційована, багаторівнева архітектура, що поєднує:

- прості, швидко адаптовані інструменти (телефонні лінії, багатоканальний збір пропозицій) – для прифронтових громад і громад «в екзилі»;
- платформені рішення середньострокового рівня (бюджети участі, гібридні консультації, платформи типу Decidim) – насамперед для тилових і деокупованих громад;
- стратегічну модернізацію – інтеграцію місцевої участі з державною цифровою ідентифікацією («Дія»), нормативне закріплення обов'язкового публічного зворотного зв'язку та розробку мінімальних національних стандартів дистанційної й гібридної участі.

Це особливо актуально в контексті обов'язкового ухвалення статутів територіальних громад до 2027 року, яке створює природне організаційне вікно для інституціоналізації вже напрацьованих практик і перетворення адаптивних інновацій воєнного часу на стійку основу нової моделі місцевої демократії.



Цей звіт 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».