

Народовладдя в дії: повний гід інструментами участі для громад

Від місцевої ініціативи до розробки Стратегії розвитку громади

Найкращі принципи демократії та народовладдя залишаться лише деклараціями, якщо вони не підкріплені дієвими механізмами реалізації. Саме інструменти участі жителів у житті громади є тим фундаментом, який перетворює цінності на реальну практику.

Це конкретні, чітко визначені механізми, такі як громадські слухання, місцеві ініціативи, електронні петиції та громадські бюджети. Вони дозволяють громадянам не просто спостерігати за процесами управління, а безпосередньо впливати на місцеві справи, забезпечуючи, щоб зафіксовані у законодавстві принципи справді запрацювали на повну силу. Ці інструменти є мостом між владою та громадою, надаючи кожному мешканцю реальну можливість реалізувати своє право на участь та формувати якість життя у своїй громаді.

Виклики впровадження справжньої децентралізації

Наявність дієвих інструментів для повноцінної участі у житті громади має стати кінцевою метою децентралізації. Саме через низький рівень відкритості влади та залученості громадян ми маємо низку проблем, підтверджених численними дослідженнями.

- **Низький рівень довіри до місцевої влади:** Згідно з опитуванням [Центру Разумкова](#), лише 48,4% респондентів довіряють місцевим радам, а очільникам населених пунктів – 54,2%.
- **Низька поінформованість громадян:** Щорічне муніципальне дослідження 2024 ([Група рейтинг](#)) показує, що індекс поінформованості мешканців обласних центрів про діяльність міських рад становить лише 1,47 з 3 можливих балів.
- **Недостатня відкритість місцевої влади:** За даними [Transparency International Ukraine](#), у 2023 році лише 39 із 80 міських голів подали звіти по свою діяльність, часто без попереднього анонсу, що свідчить про небажання комунікувати з громадами.

Які переваги інструментів участі для різних зацікавлених сторін?

Підвищення прозорості роботи місцевої влади та впровадження інструментів участі є вигідним для всіх. Дослідження Світового банку доводить, що активна участь громадян підвищує ефективність місцевого управління на 25-30%, знижує корупційні ризики на 20%, а задоволеність мешканців роботою влади зростає на 40%.

- **ОМС** завдяки цьому підвищують свою легітимність та довіру громади, ефективніше управляють ресурсами, запобігають конфліктам і розбудовують стійкі громади.
- **Громадські організації та активісти** отримують реальні можливості впливати на рішення влади, контролювати її діяльність, залучати прихильників та втілювати суспільно важливі проекти.
- **Місцевий бізнес** виграє від прозорих правил гри та участі в плануванні, що покращує бізнес-клімат, створює нові можливості для партнерства, підвищує соціальну відповідальність та репутацію компаній.
- Для пересічних **мешканців** пряма вигода полягає у покращенні благоустрою, прозорому використанні бюджетних коштів та можливості безпосередньо впливати на якість життя у своєму місті чи селі.

Ключові принципи народовладдя

8 січні 2025 року набув чинності Закон №3703-IX, який передбачає системне оновлення підходів до народовладдя на рівні місцевого самоврядування. Він розширює та деталізує форми участі територіальної громади у розв'язанні питань місцевого значення, роблячи їх більш доступними та дієвими. Головне тепер – почати ефективно використовувати ці оновлені інструменти, щоб вони реально працювали та не лишалися лише нормами закону.

Влада створює умови для участі громадян

За новим законодавством, органи місцевого самоврядування (ОМС) тепер зобов'язані допомагати громадянам організовувати та проводити загальні збори, конференції, громадські слухання, а також сприяти громадській оцінці. Йдеться про надання організаційної та технічної допомоги, тобто допомогу з приміщеннями, обладнанням, поширенням інформації про заходи та веденням протоколів. Це повинно полегшити мешканцям реалізацію їхніх прав на участь у місцевому самоврядуванні.

Гарантована можливість участі онлайн

Крім того, чітко прописано, що мешканці громади можуть брати участь у вирішенні місцевих питань як особисто, так і онлайн, використовуючи різноманітні сучасні технології. Це дає змогу залучити більше людей до прийняття рішень, роблячи ці процеси доступнішими та прозорішими, що особливо важливо в наш час.

Закріплення участі ВПО у місцевих питаннях

Закон розширив коло «жителів» громади, включивши до нього **внутрішньо переміщених осіб** на основі довідки про взяття на облік ВПО. Це справедливе рішення, яке нарешті дозволяє ВПО брати повноцінну участь у місцевому управлінні.

Підтримка участі молоді у самоврядуванні

До участі у місцевому самоврядуванні (зокрема, через місцеві ініціативи, громадські слухання та консультації) тепер може долучатися **молодь віком від 14 років**.

Які є інструменти участі?

Наразі законодавством передбачені такі основні форми участі громади:

- Загальні збори (конференції) жителів
- Місцева ініціатива
- Громадські слухання
- Участь у розподілі коштів місцевого бюджету (громадський бюджет)
- Публічні консультації
- Консультативно-дорадчі органи
- Громадське оцінювання діяльності ОМС
- Обов'язкове звітування посадових осіб

Чинне законодавство визначає суть та ключові принципи кожної форми.

1. Загальні збори (конференція) жителів

Загальні збори – зібрання всієї або частини територіальної громади для участі у вирішенні питань місцевого значення. Рішення на загальних зборах приймаються більшістю голосів повнолітніх жителів, що проживають на відповідній території та беруть участь у зборах. Збори вважаються повноважними, якщо присутня більше половини мешканців з правом голосу. Ініціювати такі збори можуть ініціативна група жителів, рада, голова, виконавчий орган, постійна депутатська комісія, орган самоорганізації населення або староста.

Конференція є формою проведення загальних зборів жителів через делегатів, вважається повноважною за умови участі більше двох третин визначеної квоти делегатів. Самі ж делегати обираються на загальних зборах жителів, що відбуваються перед конференцією.

Рішення загальних зборів або конференції розглядаються радою на наступній черговій сесії із запрошенням уповноважених осіб, за результатами чого рада приймає відповідне рішення. Обов'язково складається протокол, що фіксує дату, місце, територію, кількість присутніх (з правом голосу), обговорені питання та результати голосування.

2. Місцева ініціатива

Це право жителів громади ініціювати розгляд будь-якого питання, що належить до повноважень органів місцевого самоврядування (ОМС). Порядок її внесення визначається статутом територіальної громади або рішенням ради, але завжди подається у письмовій формі. Така ініціатива обов'язково розглядається на наступній черговій сесії ради із запрошенням членів ініціативної групи, за результатами чого рада приймає відповідне рішення.

3. Громадські слухання

Громадські слухання дають жителям право обговорювати важливі питання з депутатами та посадовцями ОМС. Їх можуть ініціювати ініціативні групи, рада, голова, виконавчий орган, постійна депутатська комісія, органи самоорганізації населення або староста. Проведення слухань є обов'язковим для прийняття/змін до статуту громади, проєктів програмних документів (крім стратегії розвитку), та місцевого бюджету, а також інших визначених законом/статутом питань. Пропозиції, сформовані за результатами слухань, підлягають обов'язковому розгляду ОМС протягом 30 днів, а прийняте рішення оприлюднюється з обґрунтуванням його врахування або відмови.

4. Громадський бюджет

Громадський бюджет надає жителям право брати участь у плануванні та розподілі коштів місцевого бюджету, вносячи власні пропозиції. Органи місцевого самоврядування (ОМС) зобов'язані сприяти залученню мешканців до всіх етапів бюджетного процесу: від складання до розгляду, виконання та звітування. Форми такої участі визначаються рішенням ради або статутом територіальної громади, а всі подані пропозиції жителів обов'язково розглядаються відповідною радою.

5. Публічні консультації

Публічні консультації дають жителям право брати участь у обговоренні питань, ініційованих органами місцевого самоврядування (ОМС), шляхом внесення своїх пропозицій. Ці консультації можуть проводитися у різних форматах: електронному (що є обов'язковим для всіх проєктів актів ОМС на єдиній державній онлайн-платформі), адресному (опитування, анкетування) або у вигляді публічних обговорень (круглі столи, зустрічі).

ОМС зобов'язані ініціювати та проводити публічні консультації з широкого кола питань на всіх етапах. Важливо, що проєкти актів, які не пройшли такі консультації, відкладаються, а їх прийняття без належного порядку може стати підставою для скасування у судовому порядку. Спеціальний Закон "Про публічні консультації" набере чинності через 12 місяців після завершення воєнного стану, до того часу порядок проведення консультацій визначається рішеннями місцевих рад.

6. Консультативно-дорадчі органи

Консультативно-дорадчі органи (КДО) при ОМС дозволяють жителям брати участь у підготовці пропозицій та розробленні проектів актів. Для забезпечення прозорості, засідання КДО можуть проводитися у режимі відеоконференції, а інформація про порядок денний, дату, місце, час та прийняті рішення обов'язково розміщується на офіційному веб-сайті. Завдання, склад та організація роботи цих органів визначаються рішенням того органу або посадової особи, при яких вони утворені.

7. Громадське оцінювання

Громадське оцінювання — це форма громадського контролю, що передбачає аналіз діяльності ОМС та посадових осіб, підготовку висновків та пропозицій.

Ініціювати громадське оцінювання можуть громадські об'єднання, профспілки, творчі спілки, організації роботодавців, благодійні організації та органи самоорганізації населення. Процедура передбачає надсилання ініціатором повідомлення, після чого голова ради видає розпорядження та створює робочу групу. Висновки та пропозиції готуються протягом 3 місяців. Ці матеріали розглядаються виконавчим комітетом протягом 30 робочих днів, а місцевою радою – на наступній черговій сесії, при цьому всі прийняті рішення оприлюднюються. Ініціатор також має право запитувати необхідну інформацію відповідно до Закону України "Про доступ до публічної інформації".

8. Обов'язкове звітування

Міський, селищний, сільський голова

Обов'язкове звітування передбачає, що міський, селищний, сільський голова повинен звітувати про свою роботу не менше двох разів на рік. Ці звіти відбуваються на відкритих зустрічах, де громадяни мають можливість поставити запитання, висловити зауваження та внести пропозиції. Письмовий звіт має бути оприлюднений на веб-сайті ради та розміщений у приміщенні ради не пізніше ніж за 7 календарних днів до проведення зустрічі. Крім того, голова зобов'язаний звітувати про роботу виконавчих органів на вимогу не менше половини депутатів у визначений ними строк, але не раніше наступної чергової сесії.

Депутат місцевої ради

Звітує не рідше 1 разу на рік звітує про свою роботу перед виборцями на відкритій зустрічі. Письмовий звіт оприлюднюється на веб-сайті ради та розміщується у приміщенні ради не пізніше ніж за 7 календарних днів до зустрічі.

ОМС та посадові особи

Звітують періодично, але не менш як 2 рази на рік, інформують населення про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету, з інших питань, звітують перед громадами про свою діяльність.

Що робити громадам вже зараз?

Детально визначити порядок реалізації більшості інструментів участі, враховуючи місцеві особливості, має Статут територіальної громади.

До 1 січня 2027 року кожна громада має оновити або затвердити Статут. До моменту затвердження оновлених статутів, порядок реалізації форм участі має визначатися окремими рішеннями відповідних рад. У Статуті необхідно чітко прописати процедури ініціювання, проведення та врахування результатів загальних зборів, місцевих ініціатив та громадських слухань.

Тож, щоб усі інструменти участі запрацювали, громадам необхідно пройти кілька ключових етапів.

Крок 1: Підготовка до оновлення Статуту громади з інструментами участі

- Створити робочу групу з представників ОМС, громадськості та експертів для розробки проєктів місцевих положень та нового Статуту.
- Провести широку інформаційну кампанію серед мешканців, пояснюючи нові можливості та закликаючи до участі.

Крок 2: Нормативне закріплення інструментів участі

- **Невідкладно:** Прийняти рішеннями ради тимчасові порядки реалізації ключових форм участі (місцева ініціатива, громадські слухання тощо), оскільки це є вимогою закону до затвердження нового Статуту.
- **Стратегічно:** Розробити та затвердити новий Статут територіальної громади (або внести зміни до чинного) до 1 січня 2027 року.

Крок 3: Реалізація інструментів участі на практиці та протидія ризикам

Важливо зазначити, що ефективність виконання законів та реалізація цих інструментів участі в кожній окремій громаді значною мірою залежить від ініціативності та активності самих громадян, а також від їхньої готовності слідувати за моніторингом та звітністю посадовців перед громадою.

Головними ризиками є для впровадження інструментів народовладдя є:

- **Спротив "старої системи":** Саботаж або формальне виконання нових вимог з боку посадовців, які не звикли до прозорості.
- **Низька активність громадян:** Особливо на початковому етапі через зневіру та брак інформації. Рейтинг прозорості міст показує, що сфера "Доступ та участь" має один з найнижчих показників виконання – лише 30,8%.
- **Ризик маніпуляцій:** Використання інструментів участі для просування інтересів окремих груп, а не всієї громади.

Мінімізувати ризики можливо завдяки низці механізмів:

- **Максимальна публічність:** Проводьте широкі інформаційні кампанії. Роз'яснюйте, навчайте, показуйте успішні приклади.
- **Створення коаліцій:** Об'єднайте зусилля громадських організацій, відповідального бізнесу та активних мешканців для спільного просування та контролю за впровадженням реформ.
- **Чіткі та прозорі процедури:** Детально пропишіть кожен крок у Статуті громади, щоб мінімізувати простір для маніпуляцій.

Законодавча база для впровадження інструментів участі

Впровадження інструментів участі громадян ґрунтується на законодавчій базі, що включає як національні, так і міжнародні документи.

Міжнародні засади

Важливість механізмів участі підкреслюється у засадничих міжнародних документах, зокрема:

- **Європейська хартія місцевого самоврядування Ради Європи** наголошує на необхідності прямої участі громадян у місцевому самоврядуванні для забезпечення демократичного, ефективного та законного управління.
- Інші міжнародні акти, такі як **Глобальний порядок денний 21** та **резолюції ООН**, також підкреслюють важливість участі громадськості для сталого розвитку та розбудови мирних суспільств.

Таким чином, розвиток цих інструментів є не просто побажанням, а міжнародно визнаною нормою для створення сильних, прозорих і відповідальних громад.

Національне законодавство

Основою для впровадження інструментів участі на національному рівні є:

- **Закон України № 3703-IX від 24.04.2024** «Про внесення змін до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" щодо вдосконалення народовладдя на рівні місцевого самоврядування».
- **Закон України "Про публічні консультації"**, який набере чинності через 12 місяців після завершення воєнного стану. До того часу порядок консультацій регулюється рішеннями місцевих рад.
- **Закон України "Про запобігання корупції"**, який, зокрема, регулює діяльність антикорупційних уповноважених у рада.

Інструменти участі у розробці Стратегії розвитку територіальної громади

Стратегія розвитку громади (Стратегія) – це ключовий для стратегічного планування концептуальний документ. Розробка Стратегії розвитку територіальної громади – це не просто формальний процес, а створення спільного бачення майбутнього, визначення конкретних напрямів розвитку, стратегічних та оперативних цілей громади. На основі стратегії розроблюється План її реалізації. Саме тому роль громадян у формуванні Стратегій має бути визначальною.

Розглянемо, які саме інструменти участі передбачені на кожній стадії створення цього важливого документа.

Етап I: Організаційний – Фундамент для співпраці

На самому початку процесу закладаються основи для майбутньої взаємодії. Хоча офіційно розробку ініціює орган місцевого самоврядування, з публічною ініціативою можуть виступити і самі громадяни, зокрема через громадські об'єднання чи органи самоорганізації населення.

Ключовим інструментом на цьому етапі є створення **робочої групи** – головного координаційного органу, що відповідає за розробку Стратегії. Для забезпечення максимальної інклюзивності до її складу рекомендовано залучати широке коло представників, серед яких:

- Керівники та представники громадських організацій.
- Представники місцевого бізнесу.
- Керівники органів самоорганізації населення.
- Лідери громадської думки та інші представники місцевої еліти.

Таким чином, вже на старті процесу громадськість та бізнес отримують прямий вплив на прийняття ключових рішень.

Етап II: Аналітичний – Збір думок та даних

На цьому етапі важливо зібрати інформацію не лише зі статистичних джерел, а й безпосередньо від мешканців та підприємців. Головним інструментом для цього є **опитування мешканців та бізнесу**.

Для цього розробляються спеціальні опитувальні листи (анкети). Опитування підприємців є особливо важливим, оскільки дозволяє отримати оцінку підприємницького клімату та неформальну оцінку діяльності місцевої влади, яку не відображає офіційна статистика.

Ці процедури дозволяють виявити ключові проблеми та очікування людей, закладаючи основу для подальших стратегічних рішень.

Етап III: Планувальний – Формування спільного бачення

Коли основні аналітичні дані зібрано, починається етап формування місії та стратегічного бачення майбутнього громади.

Місія громади – це її основне призначення та сенс існування, що дозволяє визначити: "хто ми як громада?". Вона відображає унікальні особливості громади, її місце в економічній системі регіону та держави, а також сукупність історичних, сучасних та бажаних конкурентних переваг, які громада прагне зберегти чи здобути у процесі свого розвитку.

Стратегічне бачення – це спільне, погоджене на основі консенсусу, уявлення жителів громади про те, якою громада має виглядати в майбутньому. Бачення допомагає визначити бажаний стан та напрямок її розвитку, незважаючи на невизначеність та ризики.

Широке залучення громадськості та бізнесу до процесу обговорення Стратегічного бачення є дуже важливим. Для цього пропонується цілий набір інструментів:

- Опитування.
- Громадські слухання.
- Електронне надсилання пропозицій.
- Робочі зустрічі.

Ці механізми дають змогу переконатися, що бачення майбутнього є бажаним для всієї територіальної громади.

Наступні кроки під час планування включають здійснення стратегічних, операційних цілей та завдань. **Стратегічні цілі** конкретизують Стратегічне бачення громади, визначаючи бажані результати та шляхи їх досягнення. Їх формують на 7 років на основі аналізу та попередніх заходів, орієнтуючи на економічний, соціальний або екологічний розвиток (2-5 цілей).

Оперативні цілі встановлюються на 3 роки, а завдання – на 1-2 роки. Кожна оперативна ціль включає обґрунтування, індикатори досягнення та перелік проєктів для впровадження. Завдання мають відповідати цілям і вирішувати виявлені проблеми, використовуючи наявні можливості. Усі цілі та завдання повинні бути SMART: Конкретними, Вимірюваними, Досяжними, Доцільними та Обмеженими в часі.

Етап IV: Консультативний – Широке обговорення та узгодження

Цей етап повністю присвячений публічним консультаціям та обговоренням попередньої версії вже розробленої Стратегії. Його мета – поінформувати стейкхолдерів про напрацювання, отримати зауваження та пропозиції та відповідно доопрацювати документ. Тут використовуються такі інструменти:

- **Консультації із внутрішніми стейкхолдерами:** Важливо враховувати наявність як формалізованих, так і неформалізованих середовищ, перш за все професійних.
- **Обговорення проєкту Стратегії в населених пунктах:** Рекомендовано проводити їх у форматі загальних зборів мешканців, зокрема в центрах старостинських округів. До організації цих заходів необхідно залучати старост та депутатів.
- **Активізація мешканців для подання проєктних ідей:** Цей етап також слугує для того, щоб заохотити громадян готувати свої пропозиції до майбутнього Плану реалізації Стратегії.

Завершивши обговорення та внісши необхідні доопрацювання, документ передається на розгляд та затвердження міської/сільської ради.

Етап V: Програмний – Від ідеї до конкретних проєктів

На фінальному етапі формується **План реалізації Стратегії** – це трирічний програмний документ, який містить Проєктні листки (картки проєктів, технічні завдання) для досягнення Оперативних цілей.

Тут абстрактні цілі перетворюються на конкретні проєкти, і тут роль громадян є однією з ключових.

- **Збір пропозицій (проєктних ідей) від громадян:** Оголошується збір проєктних ідей для включення до Плану реалізації Стратегії. В оголошенні зазначаються вимоги до оформлення ідей та терміни їх подачі.
- **Громадські обговорення проєкту Плану реалізації:** Після того, як Робоча група відбере та згрупує подані ідеї, фінальний проєкт Плану також виноситься на громадські обговорення.

Таким чином, методологія розробки Стратегії розвитку надає громадянам та бізнесу вичерпний набір інструментів для реального впливу на майбутнє своєї громади на кожному етапі – від ініціативи та формування робочої групи до подання конкретних проєктних ідей та обговорення фінальних документів.