

АНАЛІТИЧНА ДОПОВІДЬ

ДЕМОКРАТИЧНІ ІНСТИТУТИ ДЛЯ ГРОМАД З ОБМЕЖЕНИМИ МОЖЛИВОСТЯМИ САМОВРЯДУВАННЯ

КИЇВ – 2024

Жаліло Я., Головка А. Демократичні інститути для громад з обмеженими можливостями самоврядування.
Аналітична доповідь. К. : УНЦПД, 2024. с. 43

В аналітичній доповіді досліджено практику функціонування військових адміністрацій населених пунктів у період дії воєнного стану в Україні. Обґрунтовано необхідність і запропоновано комплекс цілеспрямованих заходів зі збереження й зміцнення інституту самоврядності шляхом впровадження практик дорадчої демократії в умовах виконання повноважень органів місцевого самоврядування військовими адміністраціями. Особливу увагу приділено перспективам використання практики дорадчої демократії в деокупованих громадах на час перехідного періоду до створення можливостей для відновлення органів місцевого самоврядування.

Напрацьовані методичні рекомендації можуть бути корисними також для органів місцевого самоврядування, які прагнуть сприяти розвитку партисипативної демократії в громаді.

Автори:

ЯРОСЛАВ ЖАЛІЛО д.е.н., Центр антикризових досліджень

АНАТОЛІЙ ГОЛОВКА к.п.н., Національний інститут стратегічних досліджень

Підготовку цього дослідження здійснено в межах діяльності Національної платформи стійкості та згуртованості. Ініціатива реалізується за фінансової підтримки Європейського Союзу в межах проєкту «Забезпечення стійкості України в умовах зростання ризиків та наслідків війни». Зміст цього матеріалу є цілковитою відповідальністю авторів і не обов'язково відображає офіційну позицію Європейського Союзу.

Публікація доступна на сайті Національної платформи стійкості та згуртованості <http://national-platform.org/> та сайті УНЦПД www.ucipr.org.ua.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ	4
ВСТУП	5
1. ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ГРОМАДАХ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ВОЄННОГО ЧАСУ	7
2. ПОВНОВАЖЕННЯ ТА ФУНКЦІЇ ПУБЛІЧНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ ГРОМАД В УМОВАХ ПОВНОМАСШТАБНОЇ ВІЙНИ Й ПОВОЄННОГО ВІДНОВЛЕННЯ	10
2.1. Розширення повноважень військових адміністрацій в умовах війни	10
2.2. Завдання публічного адміністрування громад у процесі відновлення	11
3. РИЗИКИ ТА ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ГРОМАД В УМОВАХ ОБМЕЖЕНОСТІ САМОВРЯДУВАННЯ	14
4. ІНСТИТУТИ ДОРАДЧОЇ ДЕМОКРАТІЇ В ГРОМАДАХ З ОБМЕЖЕНИМИ МОЖЛИВОСТЯМИ САМОВРЯДУВАННЯ	18
4.1. Завдання та форми дорадчої демократії за обмежених можливостей самоврядування	18
4.2. Громадські об'єднання	22
4.3. Локальні самоврядні об'єднання	23
4.4. Інститути економічної демократії	25
4.5. «Розумні» громади	28
5. ПЕРСПЕКТИВИ ВИКОРИСТАННЯ ІНСТИТУТІВ ДОРАДЧОЇ ДЕМОКРАТІЇ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	31
6. ПОЛІТИКА СПРИЯННЯ РОЗВИТКУ ІНСТИТУТІВ ДОРАДЧОЇ ДЕМОКРАТІЇ ТА ЇХ ВПРОВАДЖЕННЮ В СИСТЕМУ УХВАЛЕННЯ РІШЕНЬ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ	34
ВИСНОВКИ	39
ДОДАТКИ	40

ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ

БО	благодійна організація
ВА	військова адміністрація
ВДЕ	відновлюване джерело енергії
ВПО	внутрішньо переміщена особа
ВЦА	військово-цивільна адміністрація
ГО	громадська організація
КДО	консультативно-дорадчі органи
НПА	нормативно-правовий акт
ОВА	обласна військова адміністрація
ОБСЄ	Організація з безпеки і співробітництва в Європі
ОГС	організація громадянського суспільства
ОЕСР	Організація економічного співробітництва та розвитку
ОМС	орган місцевого самоврядування
ОРДЛО	окремі райони Донецької та Луганської областей
ОСББ	організація співвласників багатоквартирного будинку
ОСН	орган самоорганізації населення
ПДФО	податок на доходи фізичних осіб
ППП	публічно-приватне партнерство
РГ	«розумна» громада
ТГ	територіальна громада
ТОТ	тимчасово окупована територія
ЦА	цивільна адміністрація

ВСТУП

Стійкість країни в умовах повномасштабної війни визначається не лише в збройному протистоянні ворогу, а й спроможності в умовах екзистенційних ризиків війни забезпечити безперервне функціонування всього суспільного організму, спрямоване на здобуття перемоги й розбудову здатності країни відновитися від руйнувань війни після її завершення. Безперервність й ефективність діяльності територіальних громад (ТГ) як базових клітин суспільного організму мають ключове значення для економічної, соціальної й громадянської стійкості країни. Завдяки децентралізації, яка визнана найуспішнішою реформою періоду Незалежності України, громади стали одним із наріжних каменів стійкості країни в перші місяці війни й мають зберігати цю роль і в довгостроковому періоді збройного протистояння агресору. Це означає, що набуті громадами практики й інститути ефективного інклюзивного врядування *в умовах воєнних викликів* мають бути не лише збережені, а й адаптовані до потреб забезпечення стійкості країни. З огляду на визначальну роль громад у майбутньому повоєнному відновленні не менш важлива й побудова практичного бачення *повоєнного* дизайну децентралізації в Україні.

Важливо зазначити, що в умовах війни частина громад з об'єктивних причин втратила визначені конституцією органи місцевого самоврядування (ОМС). Ідеться як про прифронтові й низку звільнених громад, де робота ОМС унеможливлена або не може бути відновлена без проведення місцевих виборів, які до завершення воєнного стану неможливі, так і громади на тимчасово окупованих територіях (ТОТ).

Поточне функціонування таких громад наразі забезпечують військові адміністрації (ВА), які довели свою операційну ефективність. Водночас тривала відсутність конституційно забезпечених можливостей впливу громадян на ухвалення рішень, суттєвих для життя громад, загрожує руйнуванням інституційних засад самоврядування, сформованих у попередні роки, зниженням довіри громадян до держави, яка на місцевому рівні втілена у військових адміністраціях. Фактично одноосібне управління громадою далеко не завжди сприяє ефективній реалізації місцевого потенціалу й повноцінному задоволенню потреб громад, а із часом ще й може містити ризики корупційних схем, особливо коли протистояння викликам війни заміщуватиметься завданнями із відновлення. Масштаб проблеми суттєво розшириться після звільнення територій, окупованих із 2014 року, де буде йтися про інституційну відбудову громад, які взагалі не пройшли разом з усією Україною «школи» децентралізації.

Оскільки відновлення ОМС через проведення виборів можливе лише після завершення воєнного стану, а в деокупованих регіонах – ще й після перехідного періоду, на часі поширення напрацьованих і розроблених нових практик дорадчої демократії з відповідними формальними й неформальними інститутами, що в період воєнного стану допоможуть залучати мешканців громад до напрацювання та впровадження рішень, які будуть ухвалювати ВА. Це має підвищити ефективність рішень ВА, їх спрямованість на розвиток громад, зміцнити (або і відновити) інституційні засади самоврядності за унеможливленої діяльності ОМС, а надалі – сприяти більшій інклюзивності та кваліфікованості функціонування місцевого самоврядування.

Завданням дослідження, результати якого викладено в доповіді, було вивчення особливостей і досвіду управління громадами в умовах призупинення діяльності ОМС, у тому числі досвіду функціонування інститутів дорадчої демократії в Україні, визначення вимог до таких інститутів в умовах війни та відновлення, засобів їхньої взаємодії з ВА, ролі в механізмах відновлення самоврядності громад, звільнених після тривалої окупації.

З огляду на різноманіття проблематики повоєнного відновлення варто зазначити, що предметом дослідження була не сама організація процесу відбудови, запровадження спеціальних економічних режимів, визначення післявоєнних ландшафту економіки й композиції суспільства, перехідне правосуддя та ставлення до колаборації, реорганізація адміністративно-територіального устрою та оцінка спроможності громад, організація довгострокової безпеки й обороноздатності тощо. Усі ці комплементарні завдання надзвичайно важливі й потребують окремого дослідження. Проте політики з їх реалізації мають будуватися з урахуванням пріоритетності завдань із відновлення місцевої самоврядності. Щодо деокупованих громад виважена політика перехідного правосуддя матиме визначальну роль для створення засад дієвого місцевого самоврядування.

Після двох із половиною років повномасштабної війни сприйняття дискурсу деокупації та повоєнного відновлення в Україні неоднозначне, і цей дискурс нерідко витісняє поточна проблематика протистояння ворогу в довготри-

валій війні. На переконання авторів, наявність обґрунтованих і визнаних уже зараз стратегій та інструментів деокупації і відновлення – також один зі складників стійкості суспільства, його орієнтованості на довготривалу перспективу, що надає змісту боротьбі за незалежність України. Кадрова, інституційна й організаційна готовність до деокупації зменшує часовий лаг відновлення, що критично важливо для збереження людського капіталу країни в повоєнний час. Практичне бачення майбутнього деокупованих територій – важлива частина комунікації з громадянами України, які опинилися в тимчасовій окупації, що сприятиме гармонійному відновленню української влади на цих територіях; буде сигналом для вітчизняного бізнесу й закордонних партнерів як потенційних учасників процесу відновлення.

Таким чином, методичні підходи й практичні рекомендації цієї аналітичної доповіді мають бути корисними Кабінету Міністрів України для виконання завдань із забезпечення стійкості та відновлення України, відповідних міністерств і відомств, народних депутатів і працівників комітетів Верховної Ради України, залучених до нормотворчого забезпечення самоврядування, деокупації та відновлення, чинних обласних і районних ВА та ВА населених пунктів, ОМС, організацій громадянського суспільства (ОГС).

У процесі підготовки доповіді було проведено низку експертних інтерв'ю з керівниками ВА населених пунктів, представниками громадських організацій (ГО), яким автори висловлюють щирі вдячність за приділений час і цінний досвід, яким вони знайшли можливість поділитися.

1. ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ГРОМАДАХ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ВОЄННОГО ЧАСУ

Розв'язана Російською Федерацією війна радикально змінила умови та завдання функціонування системи місцевого самоврядування України. Від початку повномасштабної російської агресії ОМС усіх рівнів були задіяні у забезпеченні заходів безпеки і оборони, стійкості тилу, розв'язанні нагальних гуманітарних проблем. Зокрема, ідеться про співпрацю з військовим командуванням та військовими адміністраціями, організацію підтримки Сил оборони, забезпечення оповіщення й сприяння евакуації населення, зміцнення продовольчої безпеки в сільських громадах тощо. Визначальну роль громади відіграли в підтримці біженців від війни, організації тимчасового розміщення внутрішньо переміщених осіб (ВПО), реєстрації, наданні адміністративних послуг, гуманітарної допомоги. **Важливо, що значну частину своїх функцій ОМС почали виконувати вже в перші години агресії, самоорганізувавшись, не потребуючи й не очікуючи адміністративних розпоряджень.**

Суттєвим викликом для місцевого самоврядування України стала тимчасова окупація російськими військами частини територіальних громад. Проте навіть в окупації ОМС багатьох громад продовжували певний час забезпечувати базові умови для життєдіяльності людей.

У період повномасштабної війни місцеве самоврядування в Україні зіткнулося з низкою обмежень:

- об'єктивні перешкоди для реалізації демократичних процедур на місцевому рівні (ускладненість громадських зібрань, вимушене переміщення частини членів громад, неможливість проведення місцевих виборів під час дії воєнного стану тощо);
- тимчасове обмеження частини прав і свобод громадян з огляду на потреби безпеки, оборони й громадського порядку (обмеження права на пересування, введення комендантської години, заборона масових заходів тощо);
- пріоритетність безпекової сфери та завдань оборони, що, зокрема, зумовлює збільшення витрат місцевих бюджетів за цим напрямом, вилучення до державного бюджету надходжень від податку на доходи фізичних осіб (ПДФО), який сплачується військовослужбовцями та правоохоронцями, мобілізаційні заходи;
- формування централізованої вертикалі управління для ефективного здійснення заходів безпеки і оборони на регіональному й субрегіональному, а у визначених випадках – і місцевому рівнях.

Згідно зі статтею 17 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»¹ ОМС зобов'язані сприяти здійсненню заходів воєнного стану та, зокрема, роботі ВА: взаємодія між ними може відбуватися як спільне управління громадою або як розширення повноважень ОМС із частковим підпорядкуванням ВА вищого рівня.

Частиною 2 статті 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» передбачене й повне заміщення ОМС військовою адміністрацією у випадках, коли ОМС (міські, селищні та сільські ради та/або їхні виконавчі органи) не здійснюють або з об'єктивних причин не мають можливості здійснювати покладені на них українським законодавством повноваження. Зауважимо, що критерії здійснення чи нездійснення таких повноважень, як і суб'єкт, який це має визначати, чітко не унормовані.

¹ Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 28. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 30.07.2024).

Можливість передання очільникам ВА населених пунктів повноважень місцевих рад на період воєнного стану застосовується, зокрема, на ТОТ, у населених пунктах у зоні бойових дій або ж географічно близьких до неї, а також у населених пунктах, де розміщені об'єкти критичної інфраструктури. Наприклад, у віддаленій від зони бойових дій Нетішинській громаді створення відповідної ВА зумовлено розташуванням на її території Хмельницької атомної електростанції. За такої ситуації Верховна Рада України має повноваження затвердити своєю постановою: а) здійснення начальниками ВА населених пунктів повноважень відповідних місцевих рад, голів місцевих рад і їхніх виконавчих комітетів; б) надання начальникам ВА повноважень затвердити тимчасову структуру виконавчих органів відповідних місцевих рад. Апарати місцевих рад, їхні виконавчі органи, комунальні підприємства, установи й організації підпорядковуються начальникам ВА. Тривалість такого рішення поширюється на період дії воєнного стану в Україні та 30 днів після його припинення чи скасування.

Відповідно до указу Президента України від 24 лютого 2022 року № 68/2022 «Про утворення військових адміністрацій»² на базі обласних і районних державних адміністрацій були утворені ВА. Далі окремими указами такі органи були утворені і в низці населених пунктів, які є центрами громад (див. Рис. 1 «Загальна кількість утворених в Україні ВА за областями (у дужках вказана кількість утворених ВА населених пунктів, які є тимчасово окупованими), станом на липень 2024 року» і Додаток 1 «Утворені в Україні військові адміністрації населених пунктів (станом на липень 2024 року)»). Водночас повноваження військово-цивільних адміністрацій (ВЦА), які діяли в частині населених пунктів на території Луганської та Донецької областей з 2015 року, припинено з дня початку роботи відповідної ВА. Навесні 2023 року масово були створені ВА в громадах, окупованих із 2022 року.

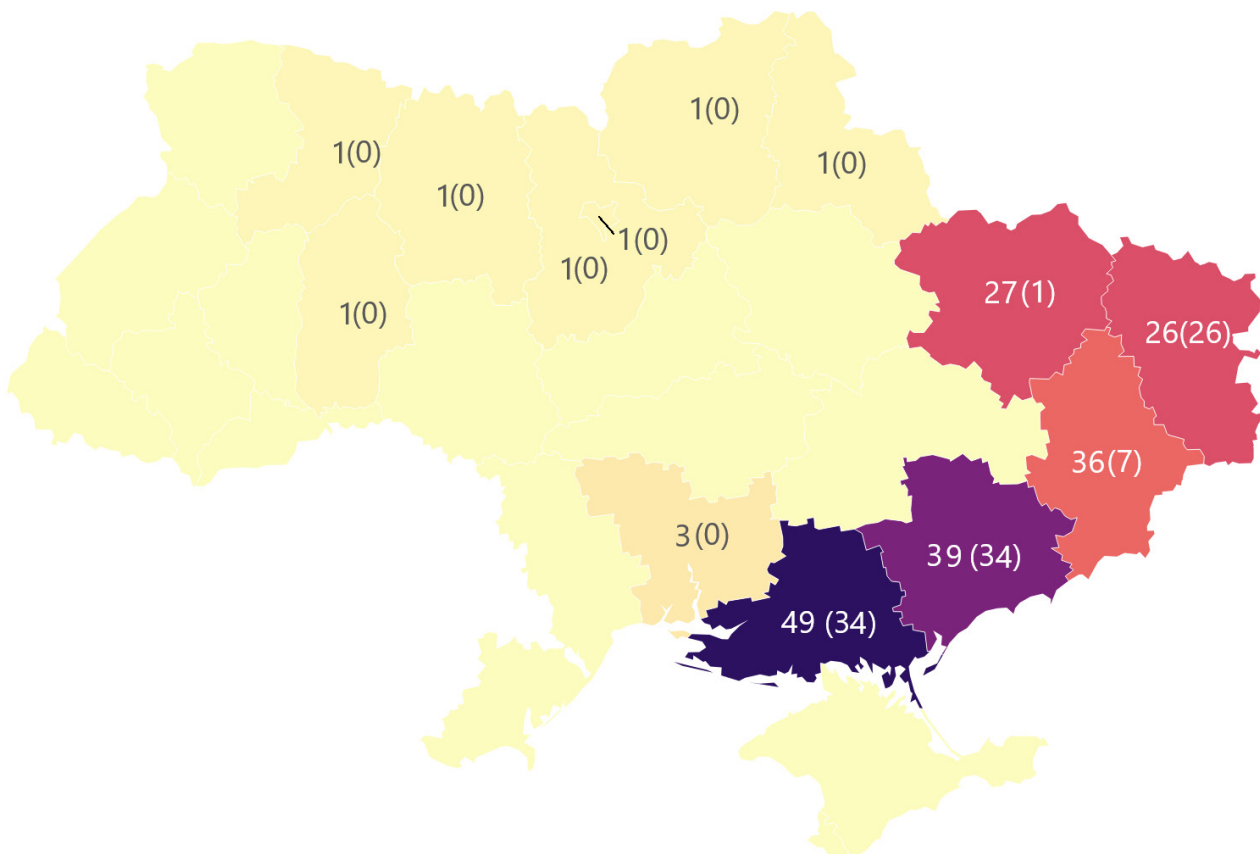


Рис. 1. Загальна кількість утворених в Україні ВА за областями (у дужках вказана кількість утворених ВА населених пунктів, які є тимчасово окупованими), станом на липень 2024 року

² Про утворення військових адміністрацій: Указ Президента України від 24.02.2022 № 68/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/682022-41405> (дата звернення: 30.07.2024).

Станом на травень 2024 року в Україні утворено 186 ВА населених пунктів, з яких 61 діє в містах (включно з Київською міською ВА), 60 – у селищах і 65 – у селах (Додаток 1, Рис. 1). Це становить 13% від загальної кількості громад в Україні. У Херсонській області ВА утворені в усіх громадах, у Запорізькій – у 55% громад.

Наразі майже в усіх населених пунктах, де були утворені ВА, останні тимчасово замістили ОМС (Додаток 2 «Громади, де начальники військових адміністрацій виконують повноваження місцевих рад і їхніх виконавчих органів» та Рис. 2 «Утворені в Україні військові адміністрації населених пунктів (станом на липень 2024 року)»). Це стосується територій, географічно близьких до зони бойових дій і ТОТ, на яких у поточних умовах об'єктивно неможлива робота ОМС, або ж місцеві депутати вимушено евакуювалися, були викрадені й незаконно утримуються російськими військовими, а в окремих випадках пішли на співпрацю з окупаційним режимом.

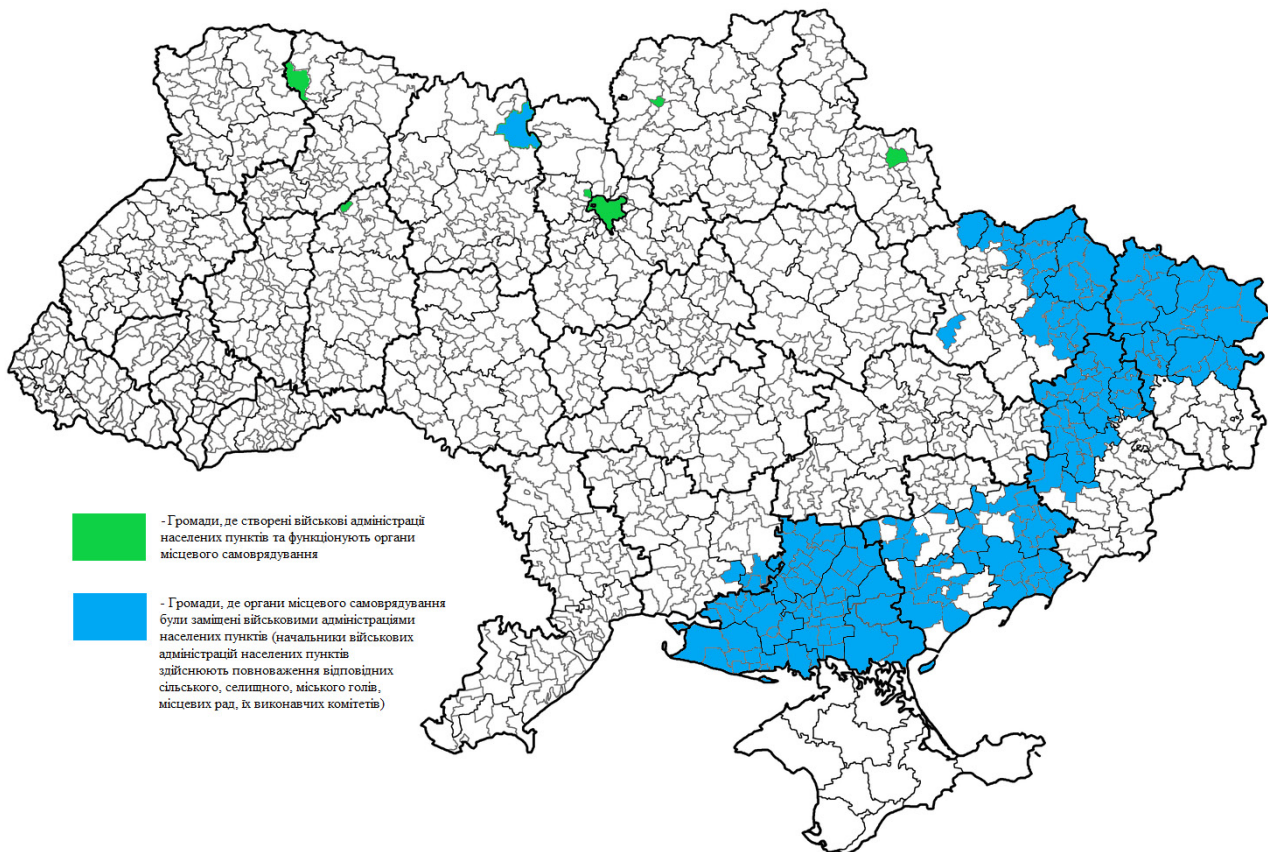


Рис. 2. Утворені в Україні військові адміністрації населених пунктів (станом на липень 2024 року)

Утім, не в усіх окупованих громадах і навіть регіонах утворено ВА. Зокрема, ідеться про АР Крим, де не утворено жодної ВА, більшу частину територій, які були окуповані з 2014 року (т. зв. ОРДЛО), а також окремі громади Донецької та Запорізької областей, окуповані після початку російського повномасштабного вторгнення. Так, у шести окупованих після 24 лютого 2022 року громадах Донеччини де-юре публічну адміністрацію продовжують здійснювати ОМС, а в чотирьох громадах досі виконують свої повноваження ВЦА (Рис. 2). Загалом станом на 1 квітня 2024 року в тимчасовій окупації перебувають 147 ТГ, які було окуповано після 24.02.2022 р.

Радикальні зміни ландшафту публічного управління в значній частині ТГ України суттєво ускладнюють завдання зі збереження інституційних засад самоврядування, сформованих у попередні роки завдяки реформі місцевого самоврядування та територіальній організації влади. Водночас **дієве самоврядування – одна з інституційних опор стійкості України під час війни, а в перспективі має стати важливою підмогою відновлення й повноцінної реінтеграції деокупованих територій.**

2. ПОВНОВАЖЕННЯ ТА ФУНКЦІЇ ПУБЛІЧНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ ГРОМАД В УМОВАХ ПОВНОМАСШТАБНОЇ ВІЙНИ Й ПОВОЄННОГО ВІДНОВЛЕННЯ

2.1. Розширення повноважень ВА в умовах війни

Статтю 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»³ визначено повноваження ВА *населених пунктів*, які в контексті тематики доповіді можна узагальнити до таких напрямів:

- а) Повноваження, безпосередньо пов'язані із запровадженням і здійсненням заходів воєнного стану, сприянням мобілізації та цивільному захисту населення, підтриманням і сприянням діяльності Збройних Сил України, Державної прикордонної служби України.
- б) Фінансово-бюджетна сфера: складання та затвердження місцевого бюджету, внесення змін і забезпечення його виконання, встановлення ставок місцевих податків і зборів, надання податкових пільг тощо.
- в) Соціальна інфраструктура та управління майном: управління об'єктами житлово-комунального господарства, а також майном, що перебуває в комунальній власності, управління об'єктами спільної власності ТГ, забезпечення соціально значущих аспектів життя громади та господарської активності (робота громадського транспорту, організація місцевих ринків тощо), а також інші повноваження, визначені законодавством.

Проте **реалії довготривалої війни доводять наявність значно ширших викликів, які постають перед ВА, а отже, необхідність розширення функцій ВА за межі забезпечення поточної життєдіяльності громад ще в період дії воєнного стану.**

Саме на ВА в умовах викликів війни лягає потреба встановлення комунікації із членами громад для збереження і відновлення згуртованості, протидії занепадницьким негативним настроям й очікуванням, які руйнують віру в майбутнє громади, побудови інститутів залучення членів громади до управління в умовах недовіри ОМС. Як зізнаються деякі з керівників ВА, є громади, у яких, хоча в передвоєнний період і відбулася формальна реорганізація місцевого самоврядування в межах реформи децентралізації, реальна самоврядність так і не була впроваджена. Це пов'язано з низкою чинників, які діяли ще на етапі об'єднання громад у межах реформи децентралізації, – насамперед адміністративним («примусовим») шляхом об'єднання громад, а також низькою результативністю інформаційно-роз'яснювальної роботи з населенням, яку мало б проводити попереднє керівництво громади.

Завдання ВА наразі додатково ускладнюються вимушеною необхідністю ухвалення потенційно конфліктних рішень, які об'єктивно потребують спеціального діалогу в громадах, наприклад щодо раціоналізації витрат на освіту (закриття малокомплектних шкіл), охорону здоров'я, перейменування об'єктів топоніміки тощо. Спроможність ВА до неконфліктних дій у цих сферах об'єктивно нижча, ніж у «стандартних» ОМС.

Досвід показує необхідність розроблення і впровадження в різних сферах спеціальних регуляторних протоколів, відмінних від стандартних регуляцій⁴, для громад, які перебувають у специфічних умовах війни (як правило, саме в них діють ВА). Це має дозволити як ВА, так і місцевим органам влади ефективно враховувати безпекові, гума-

3 Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 28. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 30.07.2024).

4 Наразі діють особливі регуляції, пов'язані лише з безпековими міркуваннями. – Авт.

нітарні, економічні обмеження діяльності в громадах і не марнувати обмежений адмінресурс на спроби дотримання недосяжних норм. Ідеться про регуляторні умови підприємницької діяльності, організацію роботи підприємств транспорту, фінансових установ, медичних й освітніх закладів, режими надання адміністративних та інших публічних послуг, санітарно-гігієнічні норми, екологічні нормативи тощо.

Важливе завдання – надійне забезпечення правопорядку в громадах, зокрема запобігання ризикам поширення мародерства в населених пунктах, які тимчасово покинула значна частина мешканців. Практика свідчить про недостатню ефективність роботи поліції в прифронтових громадах. Можливо, ефект матиме розширення мандата новостворюваної військової поліції на патрулювання в таких громадах і виявлення «цивільних» правопорушень або долучення до патрулювання військовослужбовців резерву.

За відсутності поглибленого діалогу утруднене формування узгоджених пріоритетів практичного функціонування громади. Зокрема, планування та витрачання місцевих бюджетів відбувається згідно з рішеннями ВА. Слід визнати, що наразі очікування громад щодо пріоритетів спрямування коштів місцевих бюджетів досить розбалансовані. Поширені очікування, що кошти громад спрямовуватимуться на підтримку Збройні Сили України, що подекуди заперечує навіть необхідні потреби швидкого відновлення. Водночас на практиці це не скасовує вимог членів громад належно забезпечити базові умови життя (дороги, транспортну, комунальну сфери), що неможливо зробити без належного фінансування. Якісне утримання місцевої інфраструктури й базовий благоустрій не лише важливі для згуртованості, самоорганізації громади й довіри до ВА, але й мають прямий економічний вимір, запобігаючи надмірним витратам користувачів (наприклад, псування транспорту через погані дороги або утруднена мобільність через брак транспортних комунікацій), імовірним техногенним аваріям тощо, сприяючи поверненню до громад біженців від війни.

Створення ВА окупованих громад через рік після окупації було правильним, хоча й дуже запізним рішенням. Упродовж року згуртованість і базові потреби членів цих громад, які виїхали на підконтрольні Україні території, намагалися забезпечувати керівники громад, які також виїхали з-під окупації. Ті громади, у яких очільники ОМС обрали шлях колаборації, опинилися в значно складнішому становищі. Відповідно організація роботи ВА та відновлення контакту з громадами вимагали додаткових зусиль. Водночас завдяки цьому **утворився унікальний феномен «віртуальної громади», яка існує як цілісність поза межами території свого походження.** Завдання консолідації такої громади спрощується через розселення більшої частки ВПО, як правило, компактно в межах тієї самої чи прилеглої області, проте завдяки соціальним мережам вони підтримують сталі контакти і з членами громади, які опинилися в інших регіонах, і навіть тими, хто виїхав за кордон.

Повідомляється також і про підтримання зв'язку із членами громад, які залишилися в окупації, проте це пов'язано зі значними безпековими ризиками для цих людей і робиться неопублічно. Пряма комунікація з населенням, яке залишилося на ТОТ, порівняно з 2022–2023 роками суттєво знизилася внаслідок тривалого перебування в окупації, впливу російської пропаганди, репресій й побоювань населення щодо можливого покарання з боку окупаційного режиму за зв'язки з органами державної влади України. Тому для поширення інформації про життя громади, окрім соцмереж, важливо підтримувати функціонування офіційного й громадського (земляцтва) сайтів громади, доступ до яких не вимагає реєстрації та може здійснюватися анонімно.

Наразі основний предмет комунікації із членами окупованих громад – отримання і розподіл гуманітарної допомоги й надання окремих базових адміністративних послуг, що можливо завдяки наявному в керівників ВА доступу до основних реєстрів. Важливою для підтримання згуртованості громади є організація дистанційного шкільного навчання дітей, у тому числі тих, які перебувають на окупованій території. Існує практика зустрічей із цільовими групами активістів громад для визначення пріоритетів відновлення функціонування громади після деокупації. Важливо, що можливість перебування працівників бюджетної сфери та органів управління у вимушеному просторі дозволяє зберегти кадровий потенціал громади в готовності до відновлення роботи після деокупації території. Проте керівники ВА окупованих громад відзначають недостатню активність громадян і відсутність належних контактів із бізнесом щодо перспектив відновлення роботи в громаді після деокупації.

2.2. Завдання публічного адміністрування громад у процесі відновлення

Організація ефективного відновлення від наслідків війни на територіях, які потребують значного відновлення (як правило, на них зараз діють ВА), накладає на органи публічного управління таких громад низку нових важливих зобов'язань.

зань, які ставлять відповідні вимоги до їхньої компетенції, повноважень та інститутів. Процеси відновлення в певному необхідному обсязі відбуваються ще під час війни й суттєво активізуються після її завершення.

По-перше, має виконуватися **комплекс специфічних функцій, які забезпечуватимуть процес відновлення** і формуватимуть потребу у відповідних компетенціях. Серед таких функцій:

- встановлення структури й глибини руйнувань та формування інструментів швидкого оцінювання потреб і вартості відновлення, переведення потреб відновлення в проектну форму;
- узгодження послідовності відновлення із загальнонаціональними й регіональними/місцевими цілями;
- визначення нових пріоритетів місцевого розвитку з урахуванням повоєнних змін;
- максимальне залучення локальних ресурсів для відновлення інфраструктури й економіки, відповідно спроможність виявлення та оцінювання ресурсного потенціалу з урахуванням сучасних і перспективних технологій та потреб;
- отримання й ефективне використання фінансових ресурсів для відновлення з різних джерел, у тому числі збільшення частки прямих відносин із партнерськими громадами за кордоном;
- налагодження міжмуніципальної й міжрегіональної співпраці щодо відновлення;
- стимулювання залучення інвестицій у специфічні види діяльності, важливої для першочергового відновлення (зокрема, розмінування територій, відновлення інфраструктури, подолання воєнного забруднення й техногенних ризиків тощо);
- стимулювання повернення ВПО, біженців від війни з-за кордону й припливу людей до громад.

По-друге, має відбутися **реідентифікація громад** і як суб'єктів самоврядування, і як об'єктів адміністрування, з урахуванням змін у їхньому складі, загальної чисельності й просторового розміщення, змін ландшафту місцевої економіки. **Відновлення дієздатної соціальної структури громад має визначати терміни повернення до конституційно визначеного самоврядування.**

По-третє, через усталені зміни чисельності населення ймовірно **утворення громад великої площі** (об'єднання наявних громад), що робить пріоритетним відновлення/створення транспортної й телекомунікаційної мереж. Мобільність ресурсів у регіоні створить умови для раціоналізації просторового розміщення економічної активності в повоєнний період і дасть змогу сформувати ефективну повоєнну поселенську структуру, яка напевне відрізнятиметься від довоєнної через критичні масштаби руйнувань і ймовірно зникнення раціонального підґрунтя для існування низки населених пунктів, які колись виникли за фабрично-заводським принципом. Водночас і в таких громадах має бути гарантовано базовий рівень соціальних і публічних послуг незалежно від місця проживання громадянина, забезпечено відновлення роботи й доступність підприємств, критичних для життєдіяльності (магазинів, банків, пошти, ЦНАПів, операторів мобільного зв'язку та інтернету тощо).

Обмежена ресурсна спроможність громад потребуватиме розвитку міжмуніципального співробітництва для утворення повноцінних мереж надання медичних, освітніх, комунальних, адміністративних послуг. Рішення про укрупнення громад слід ухвалювати з певним часовим лагом після базової відбудови інфраструктури для визначення перспектив відновлення населення. Для відокремлених територій, на яких відновлення громад буде утруднене або неможливе (через значні руйнування/забруднення, підвищені безпекові ризики), варто передбачити спеціальний тимчасовий статус обласного підпорядкування, проте з перспективою відновлення самоврядності через певний час. Розташовані там населені пункти можуть мати спеціальний самоврядний статус.

Можна припустити, що на перших етапах люди досить активно будуть повертатися на деокуповані території. Проте **ухвалення рішення про те, чи залишатися, буде залежати від наявності роботи, умов життя, безпеки й не в останню чергу відновлення життєдіяльності громади.**

По-четверте, для низки територій може бути доцільним **запровадження спеціальних режимів економічної діяльності** (на зразок спеціальних економічних зон)⁵. У такому разі органи публічної влади повинні бути наділені відповідними спеціальними повноваженнями. Конкретний зміст спеціальних режимів має стати предметом обговорення на міжнародному рівні із залученням провідних стейкхолдерів повоєнного відновлення.

⁵ Територіально-орієнтовані механізми стимулювання інвестицій у повоєнному відновленні України: аналіт. доп. / Я. А. Жаліло, Н. В. Бахур, А. А. Головка та ін.; за наук. ред. Я. А. Жаліла. Київ: НІСД, 2023. 78 с. URL: <https://doi.org/10.53679/NISS-analytrep.2023.09> (дата звернення: 30.07.2024).

Реалізація вищенаведених завдань у громадах із ВА в їх нинішньому форматі може бути утруднена через їхні обмежені інституційну спроможність і повноваження.

Один із прикладів таких обмежень – можливість **розпорядження майном** громади. Згідно із чинним законодавством, ВА може надавати майно в оренду на термін не більше ніж рік і не має права на відчуження майна. Проте для забезпечення відновлення навіть у період довготривалої війни, тим паче в період відбудови, оптимальним шляхом може бути передання певних зруйнованих комунальних об'єктів у приватну власність. Можливість приватизації майна може бути важливою і для залучення в громаду інвесторів.

Досягнення комплементарності відновлення й реалізації потенціалу розвитку громади потребує відповідного **стратегування**, яке неможливе без інклюзивного долучення головних стейкхолдерів – членів громади. Наразі ВА мають дуже обмежені можливості для його організації. Проте згідно із чинним законодавством проекти програм комплексного відновлення областей, територій громад, а також внесення змін до них підлягають обов'язковому громадському обговоренню. Ще складнішим буде налагодження відносин із міжнародними партнерами – потенційними донорами відновлення громад, які приділяють значну увагу самоврядності громад в ухваленні рішень про кошти на відновлення й вибір пріоритетів і забезпеченню громадського контролю над виконанням проєктів.

Щодо територій, які були в тривалій окупації (з 2014 року), то слід враховувати, що після визволення їм будуть притаманні додаткові специфічні ризики, які полягатимуть у *конфліктній налаштованості частини населення та браку довіри з боку людей*, які тривалий час перебували в російському пропагандистському полі, а також суттєвих викликах для внутрішньої безпеки через поширеність зброї, ворожі диверсії, близькість до території країни-агресора тощо.

У цих громадах потрібно передбачити комплексні заходи з *інституційної відбудови*, що передбачає реідентифікацію мешканців звільнених територій в українському політико-правовому й культурному полі, побудову сучасних наративів для регіональної ідентичності як підґрунтя української ідентичності, поетапну побудову ефективного місцевого самоврядування. Формування ефективної місцевої системи управління з урахуванням законодавства про колабораціонізм буде надпотужним викликом, проте це найголовніший чинник реінтеграції цих громад в українське економічне, політичне, правове, гуманітарне й ментальне поле⁶. Наразі ВА створено лише для громад, окупованих із 2022 року, що призводить до інституційної невизначеності перспектив відновлення громад, окупованих із 2014 року.

На етапі повномасштабної війни дуже важливо налагодити моніторинг і дослідження змін, що відбуваються в окупованих громадах унаслідок дій окупаційних адміністрацій, у тому числі щодо їх взаємодії з населенням. Це дозволить ефективніше розробляти плани й інструменти щодо політик відбудови самоврядування на цих територіях після деокупації.

* * *

Отже, сформована на час воєнного стану система військово-адміністративних органів держави орієнтована на сприяння виконанню завдань політики безпеки і оборони на місцях. На цьому тлі дедалі більшого значення набуває досягнення балансу між безпекою й народовладдям, що, зокрема, зумовлює потребу в кроках у напрямі збереження самоврядності та взаємодії між ВА й місцевим населенням як у забезпеченні громадського впливу на ухвалення рішень місцевого значення, розвитку державно-громадської кооперації, так і зміцненні згуртованості та стійкості громад в умовах воєнно-політичних викликів. Понад те, організація побудови стійкої й прогресивної повоєнної України неможлива без налагодження сталого функціонування інститутів самоврядування й місцевої демократії, у тому числі в деокупованих громадах. Кроки в цьому напрямі повинні бути рішучими й мати чітку цільову спрямованість.

6 Територіально-орієнтовані механізми стимулювання інвестицій у повоєнному відновленні України: аналіт. доп. / Я. А. Жаліло, Н. В. Бахур, А. А. Головка та ін.; за наук. ред. Я. А. Жаліла. Київ: НІСД, 2023. 78 с. URL: <https://doi.org/10.53679/NISS-analytrep.2023.09> (дата звернення: 30.07.2024).

3. РИЗИКИ ТА ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ГРОМАД В УМОВАХ ОБМЕЖЕНОСТІ САМОВРЯДУВАННЯ

Функціонування територіальних громад супроводжується суттєвими ризиками для згуртованості й самоврядності через зміни, які відбуваються в середовищі громади та за її межами через війну.

Зокрема:

- Змінюється суб'єктність⁷ багатьох громад через зміни їхнього складу (приплив ВПО, виїзд відчуженої частки населення, мобілізація військовозобов'язаних тощо) та/або втрату з певних причин відчуженої частини місцевих еліт і лідерів громадської думки (наприклад, у разі їх виїзду з громади, загибелі, служби в Збройних Силах України, викрадення й незаконного утримання російськими військовими, колаборації з ворогом і втечі тощо).
- Змінюється економічний ландшафт громади внаслідок знищення виробництв, унеможливлення діяльності через воєнне забруднення, втрату екзогенних рушіїв (наприклад, транзитного статусу). Через це втрачаються можливості працевлаштування, руйнуються усталені професійні спільноти, стихійні кластери, відбувається перерозподіл впливовості еліт.
- Через обмеження в місцевому самоврядуванні та громадській сфері (зокрема, у масових зібраннях, особливо на прифронтових територіях), тимчасову неможливість проводити місцеві вибори та оновлювати склад місцевих рад погіршується довіра до інститутів місцевого самоврядування, знижується рівень згуртованості суспільства.
- Через відсутність або недовіру механізмів впливу членів громад на ухвалення рішень, що безпосередньо стосуються місцевих питань, втрачаються залученість громадян до процесу врядування на місцевому рівні й системність комунікації та кооперації між громадськістю й місцевою владою. Це стосується як громад, у яких діють ОМС, так і громад із ВА.
- Формуються внутрішні потенційні конфліктні лінії через зміну статусу частини членів громади, які мають специфічні потреби, і візії пріоритетів подальшого розвитку громади (ті, хто втратив близьких, потерпів від руйнувань, хто виїздив із прифронтової громади в період високих ризиків або навпаки залишався в окупованій громаді; ветерани тощо). Потенційні конфлікти можуть нагнітатися через діяльність окремих політиків на місцевому, регіональному, загальнонаціональному рівнях із метою отримання політичних «дивідендів».
- Ворог може здійснювати цілеспрямовані гібридні атаки на згуртованість громади, використовуючи больові точки й потенціал суперечностей із центральною владою.
- Погіршуються зв'язки з громадянами на ТОТ, що разом із поширенням антиукраїнської пропаганди й дезінформації може бути використано російською стороною для «легітимізації» незаконного відчуження українських територій.

Зазначені радикальні зміни та впливи порушують усталену інституційну тканину громад, погіршують їхню спроможність до самоврядності та створюють додаткові труднощі для залучення членів громади до розв'язання суттєвих для громади питань навіть там, де діють ОМС, і тим паче якщо їхні повноваження виконує ВА. Централізація влади, обмеженість повноважень самоврядування, зменшення наявних бюджетних ресурсів у громадах та інші

⁷ Суб'єктність тут ми розуміємо як здатність громади діяти та приймати відповідальні рішення.

фактори можуть призвести до «відкату» основних досягнень реформи місцевого самоврядування й територіальної організації влади (реформи децентралізації), що містить критичні ризики для повоєнного поступу України та її просування шляхом європейської інтеграції.

Соціологічні дані наразі засвідчують незначну позитивну динаміку оцінок ефективності взаємодії між мешканцями міст/сіл та місцевою владою для розв'язання важливих питань громад порівняно з передвоєнним періодом (Рис. 3 «Громадська оцінка ефективності взаємодії між мешканцями міст / сіл і місцевою владою для розв'язання важливих питань громад»). Водночас згадана вище загроза реалістична, оскільки місцевим органам влади наразі довіряє лише 39% населення (Рис. 4 «Довіра населення до місцевих органів влади»). Місцеві органи влади належать до інституцій, до яких українці висловлюють низький рівень довіри (поряд із політичними партіями й парламентом, урядом, профспілками). Визначаючи перешкоди для дієвої взаємодії мешканців громади з місцевою владою, респонденти найчастіше вказують на корупцію (на думку майже кожного другого), кризу довіри до місцевої влади й небажання представників влади розв'язувати питання громадян (на думку кожного четвертого), бюрократичні процедури й непрофесіоналізм представників влади (на думку кожного п'ятого).

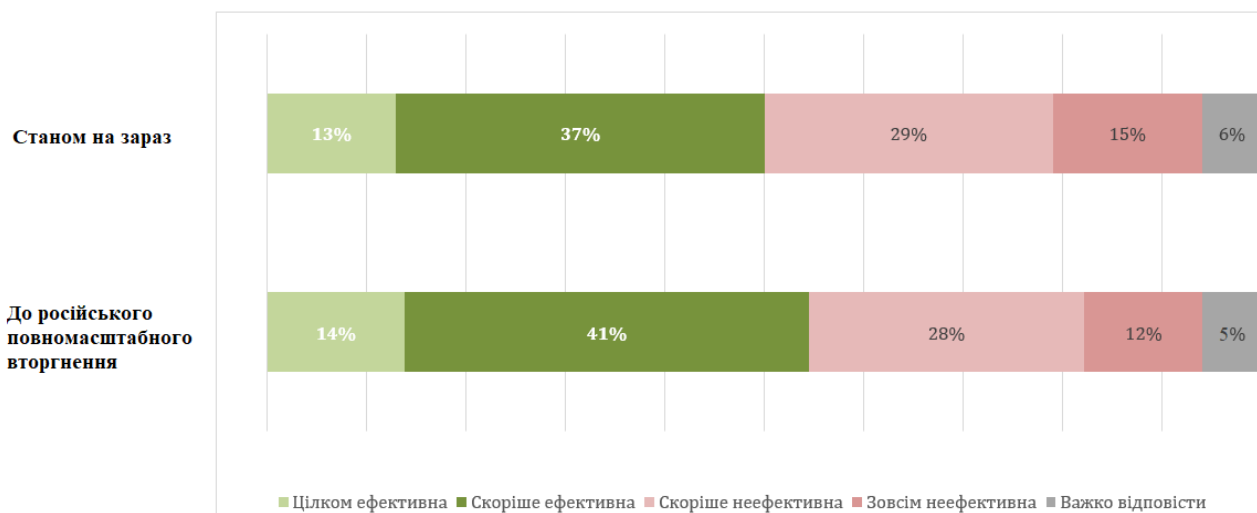


Рис. 3. Громадська оцінка ефективності взаємодії між мешканцями міст / сіл і місцевою владою для розв'язання важливих питань громад⁸

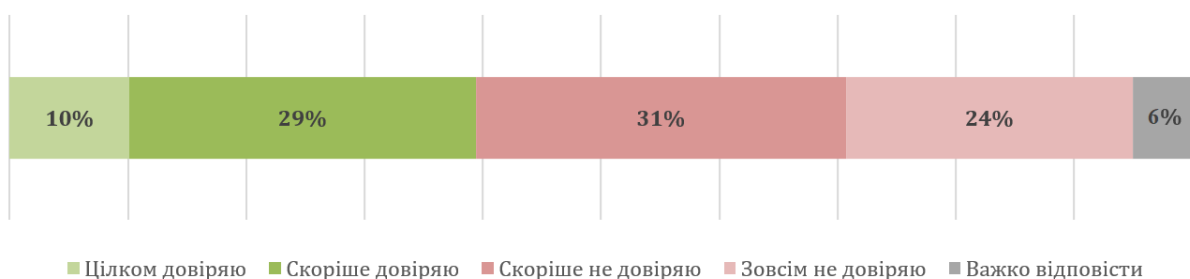


Рис. 4. Довіра населення до місцевих органів влади⁹

⁸ Складено за результатами дослідження «Настрої українців під час війни», проведеного компанією «Info Sapiens» для ГО «Український незалежний центр політичних досліджень» в рамках проекту «Забезпечення стійкості України в умовах зростання ризиків та наслідків війни», – телефонне інтерв'ю CATI (Computer Assisted Telephone Interviewing), Омнібус («квітнева хвиля»), 12–14.04.2024.

⁹ Укладено авторами за результатами дослідження «Настрої українців під час війни», проведеного компанією «Info Sapiens» для ГО «Український незалежний центр політичних досліджень» в рамках проекту «Забезпечення стійкості України в умовах зростання ризиків та наслідків війни», – телефонне інтерв'ю CATI (Computer Assisted Telephone Interviewing), Омнібус («травнева хвиля»), 10–20.05.2024.

Руйнування інститутів самоврядності матиме системний вплив, який призводитиме до негативних економічних, соціальних, політичних і безпекових наслідків, пов'язаних із:

- посиленням схильності членів громади до патерналізму (пасивного очікування рішень із боку адміністрації), втратою мотивації до громадської й економічної активності, дискредитацією перед мешканцями громади ідеї децентралізації;
- розмиванням локальної ідентичності, посиленням відпливу людей, зрештою – руйнуванням суб'єктності громади;
- погіршенням якості рішень ВА, втратою потенціалу синергії з громадою, паралельністю чи неузгодженістю дій, як результат – утрудненням розв'язання нагальних проблем, тим паче стратегічних завдань розвитку;
- зростанням ризиків корупційних дій працівників адміністрації (ВА і виконкому) в умовах браку громадського контролю;
- імовірністю фактичної «приватизації» громади через встановлення контролю над її ресурсами й рішеннями адміністрації потужним місцевим підприємницьким суб'єктом (або великою корпорацією, підрозділ якої діє на території громади).

Як уже зазначалося вище, **сформована в Україні модель заміщення в разі потреби ОМС військовими адміністраціями дозволила зберегти життєзабезпечення громад, які втратили інституційну спроможність самоврядування.** Послідовні дії ВА в більшості громад допомогли побудувати необхідну довіру й засади взаємодії з мешканцями. Помітну роль відіграли міжнародні донорські програми, які надавали методичну підтримку діяльності місцевих ГО, дорадництву, обміну успішним досвідом. Проте не всюди становлення роботи ВА відбувалося достатньо швидко. Окрім безпрецедентної складності завдань воєнного часу, був відчутний брак практики в певній частині голів і персоналу ВА.

Досвід функціонування ВА дозволяє виокремити сфери, у яких модель ВА може виявляти недостатню спроможність. Так, проведені серед низки деокупованих громад опитування¹⁰ показали, що члени громад убачають у діяльності місцевих ВА низку недоліків, а саме:

- імовірність непрозорого розподілу гуманітарної допомоги, що викликає підозри в корумпованості й нецільовому використанні гуманітарної допомоги й бюджетних коштів;
- нерозуміння працівниками ВА, які не є вихідцями із місцевих громад, особливостей і специфіки громади й регіону (за підрахунками, серед начальників 62 ВА Донецької та Луганської областей понад половина (33) раніше не займала керівних посад у цих ТГ, а за даними Київської школи економіки, лише третина опитаних керівників місцевих ВА є чинними головами громад, обраними на місцевих виборах 2020 року¹¹);
- брак комунікації й інформування ВА жителів громад про свою діяльність;
- брак обговорення з місцевими мешканцями планів відновлення та відбудови.

Громадяни нерідко закидають ВА недостатню проактивність, сконцентрованість на розв'язанні поточних проблем, розподілі та видачі гуманітарної допомоги, будівельних матеріалів для відновлення тощо замість системних і довгострокових рішень, важливих для громади.

Важливо зауважити, що керівники ВА також нарікають на надмірну пасивність і небажання членів громад долучатися до розв'язання актуальних проблем. **Можна припустити, що подекуди реальна проблема полягає у відсутності інституційної організації взаємодії громад із ВА, налагодженої інформаційної прозорості й інклюзії.** Утім, брак інформаційної прозорості, яка обмежує інклюзію, також може бути зумовлений міркуваннями безпеки.

З іншого боку, існує чимало позитивних прикладів ефективної організації роботи ВА у взаємодії з активними членами громад. Потужними механізмами збереження інклюзивності в роботі ВА слугує залучення виконавчого комітету громади, депутатів ОМС, який не діє, корпусу старост, з обов'язковим охопленням інтересів усіх населених пунктів громади (що особливо суттєво в міських громадах, до яких входять і сільські населені пункти).

¹⁰ Ситуація в деокупованих громадах Харківщини та Херсонщини: Аналітична доповідь. Київ: Центр громадських ініціатив «Ідеї змін», 2023.
¹¹ Даркович А., Гнида О. Де централізація? К.: Центр соціол. досл., децентралізації та регіон. розвитку при Київській Школі Економіки, 2024.
URL: <https://kse.ua/wp-content/uploads/2024/05/Full-version.-Ukrainian.-KSE.pdf&ved=2ahUKWjellfb7tGHAXWxHRAIHwIQCmlQFnoECBsQAQ&usq=AOvVaw07r-8aUj6gOOmp50-wjrAC> (дата звернення: 30.07.2024).

Скоріше, проблемні моменти можуть бути зумовлені особистісними якостями керівників ВА, дефіцитом кадрів у ВА через низку об'єктивних причин (виїзд людей за межі громад і країни, мобілізаційні заходи тощо), браком фахівців належного профілю, а також надмірним потоком і складністю проблем при недостатній сформованості інституційних моделей їх розв'язання. Варто додати, що проблема кадрів характерна й для ОМС: 85% органів самоврядування стикаються з проблемою залучення кваліфікованих кадрів, що пов'язано з браком мотивації фахівців через низькі посадові оклади¹².

Опитування, проведене фахівцями Київської школи економіки¹³, засвідчило наявність системної співпраці між ВА та обласними військовими адміністраціями (ОВА), насамперед оперативного розв'язання поточних питань, щотижневих зустрічей, онлайн-дзвінків і комунікацій в месенджерах тощо.

Водночас у межах проведених авторами консультацій **ВА відзначали проблему недостатньої комунікації із центральною владою** з приводу пояснення ухвалених рішень, попереднього інформування, консультацій для обґрунтування рішень. Слабким місцем є координація ВА з місцевими органами центральної влади, зокрема органами Міністерства внутрішніх справ України (щодо підтримання правопорядку в громаді), прокуратури (щодо колаборантів), територіальними центрами комплектації (щодо бронювання працівників критичних секторів). Для оптимізації роботи громад була б важливою краща комунікація з Міністерством розвитку громад, територій та інфраструктури України (щодо організації пасажирських перевезень), Міністерством енергетики України (щодо залучення місцевої енергогенерації), Укренерго (щодо оптимізації схем постачання електроенергії й стабілізаційних відключень) тощо.

Імовірно, важлива роль в організації та модеруванні такої комунікації мала б належати обласним та районним ВА. Завдання останніх узагалі видаються вельми невизначеними, керівники ВА населених пунктів відзначають проблему дублювання районними адміністраціями функцій підрозділів ОВА, необхідність надання тієї ж самої звітності до району та до області тощо. Проте **укрупнені райони в теперішніх умовах потенційно могли б під керівництвом ВА перебрати завдання з акумулювання й агрегування інформаційних потоків від громад, надання методичної, правової допомоги, проведення навчань для представників як ОМС і ВА, так і ОГС.**

На районний рівень може бути також покладено забезпечення робіт із будівництва й подальшого утримання оборонних споруд у прикордонних громадах. Віднесення цього завдання до компетенції громад, як це практикується зараз, виходить за межі їхньої фінансової й організаційної спроможності та може знижувати ефективність його виконання.

Ускладнення реалізації принципів самоврядності у функціонуванні значної частки громад суттєво обмежує інституційну спроможність ВА, а отже, реалізацію політики держави, яку уособлюють ВА. Обмежені можливості функціонування ОМС у значній кількості громад, насамперед тих, які перебувають у тимчасовій окупації, будуть тривалим трендом і після завершення воєнного стану.

Тому **для громад, у яких із тих чи інших причин ОМС певний час не відновлюватимуться, мають бути розроблені та впроваджені практики самоврядування у вигляді інститутів дорадчої демократії**, що сприятимуть залученню експертів, науковців, проєктних менеджерів тощо для фахового супроводу діяльності ВА та забезпечуватимуть гуртування громад довкола розв'язання суттєвих питань їхньої життєдіяльності, організовуватимуть інтереси головних соціальних груп і громади загалом та готуватимуть підґрунтя для відновлення повноцінного самоврядування. Наявність системної взаємодії між місцевою владою й громадськістю в процесі ухвалення управлінських рішень, активістська політична культура населення на місцях впливають не лише на місцевий і регіональний розвиток, а й згуртованість і стійкість суспільства загалом в умовах повномасштабної війни, а також євроінтеграційний поступ України.

12 Дослідження «Громадське обговорення як інструмент розвитку інституту старост», проведене ГО «ДЕСПРО» на запит Комітету з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування у 824 старостинських округах у 131 територіальній громаді (18 областей). Комітет Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування: вебсайт. URL: <https://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/43981.pdf> (дата звернення: 30.07.2024).

13 Даркович А., Гнида О. Де централізація? К.: Центр соціол. досл., децентралізація та регіон. розвитку при Київській Школі Економіки, 2024. URL: <https://kse.ua/wp-content/uploads/2024/05/Full-version.-Ukrainian.-KSE.pdf&ved=2ahUKEwjellfb7tGHAxWxHRAIHwIQCmlQFnoECBsQAQ&usq=AOvVaw07r-8aUj6gOOOp50-wjrAC> (дата звернення: 30.07.2024).

4. ІНСТИТУТИ ДОРАДЧОЇ ДЕМОКРАТІЇ В ГРОМАДАХ З ОБМЕЖЕНИМИ МОЖЛИВОСТЯМИ САМОВРЯДУВАННЯ

4.1. Завдання та форми дорадчої демократії за обмежених можливостей самоврядування

Фахівці Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) виокремлюють три головні виміри, які формулюють у членів громад відчуття добробуту, а отже, усвідомлення ідентичності та мотивацію долучатися до спільних дій у громаді. Перший – ефективність і якість базової соціальної інфраструктури (шкіл, закладів охорони здоров'я, доріг і громадського транспорту). Другий – спрямованість стратегій місцевого економічного розвитку на поліпшення якості життя членів громади. Третій – залучення спільнот до регіонального планування та визначення пріоритетів, що забезпечуватиме врахування інтересів усіх груп локальної спільноти¹⁴.

Отже, **збереження й усебічний розвиток самоврядності як реалізованої спроможності до самоврядування навіть в умовах високих воєнних ризиків – важливий чинник відновлення та зміцнення людського й соціального капіталу громад**. Тому за тимчасової відсутності можливостей функціонування ОМС у конституційно визначеній формі в громаді має бути максимально повноцінно реалізовано зміст інституту самоврядності через залучення громадян до розв'язання питань локального розвитку за допомогою механізмів дорадчої демократії.

Основними реальними результатами функціонування інституту самоврядності мають бути:

а) для громади:

- можливість організації спільних дій для потреб громади;
- спільне визначення вимог (очікувань) до дій місцевої влади (у тому числі ВА);
- забезпечення контролю громади над діями місцевої влади як основа довіри;

б) для місцевої влади:

- оптимізація управління завдяки розумінню потреб громади;
- досягнення синергії дій для втілення управлінських завдань;
- зміцнення завдяки авторитету громади позицій у відносинах із вищими щаблями влади.

На основі відповідних інституційних механізмів як формального, так і неформального характеру в громаді має відбуватися діалог із широкими колами спільнот щодо актуальних питань розвитку цих спільнот, їхнього місця й ролі в регіональних і загальнонаціональних процесах. Дуже важлива функція таких механізмів – «заземлення» активності членів громади на розв'язання конкретних завдань її стійкості й розвитку. Це дозволить перевести громадську активність із режиму відстороненого контролю дій влади, який, як правило, суміщається з патерналістською пасив-

¹⁴ OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies. Paris: OECD Publishing, 2016. P. 190. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264260245-en> (дата звернення: 30.07.2024).

ністю, коли громада почувається осторонь навіть найпозитивніших проєктів місцевої влади, до реальної інклюзивної самоврядності. Одночасно має відбутися «локалізація» глобальних (наприклад, протидія кліматичним змінам) чи загальнонаціональних (наприклад, забезпечення обороноздатності держави) завдань на рівні громади з визначенням зони відповідальності останньої, можливих спільних дій та очікуваного позитивного ефекту для громади, можливостей впливу на загальнонаціональну політику через відповідні канали вертикальної комунікації. Саме це має сприяти **конвергенції місцевої (регіональної) й загальнонаціональної (громадянської) ідентичності.**

Для організації ефективного суспільного діалогу в громаді необхідно:

- визначити на основі експертних дискусій і соціологічних (експертних) опитувань його основні дискурси;
- встановити обмеження («червоні лінії»), в рамках яких мають проводитися діалог та прийматися прийнятні для громади рішення;
- забезпечити запуск (каталізацію) діалогу через відповідні події й публічні меседжі;
- забезпечити залучення різних кіл учасників і представників груп інтересів із використанням відповідних комунікаційних технологій;
- забезпечити необхідні глибину й масштаб через формування відповідних кваліфікацій та інформування учасників.

Визначаючи **засоби оптимізації залучення членів громади в сучасних умовах**, польські дослідники¹⁵ запропонували такі принципи:

- проактивність (делегування повноважень громадським інститутам і їх партнерство з владою);
- прозорість і відкритість місцевої влади;
- цільова робота з громадськими лідерами;
- посилення акцентів на роботу з молоддю;
- якісне методичне й інформаційне забезпечення самоврядування;
- широке використання інформаційно-комунікаційних технологій;
- урахування наявності й подолання цифрового розриву в громаді;
- тяглість (неперервність) замість кампаній (епізодичності);
- кваліфіковані підходи влади до організації комунікації.

Чинним українським законодавством визначено широкий спектр інструментів дорадчої демократії на рівні громади для забезпечення здійснення функцій самоврядування, які потенційно можуть застосовуватися і в громадах з ВА:

- а) консультативно-дорадчі органи (КДО) при ОМС та їхніх посадових особах.** Можуть бути створені безпосередньо при ВА, місцевих органах державної влади та виконавчих органах місцевих рад. КДО моніторять діяльність органу, проводять громадську експертизу рішень, сприяють їх підготовці тощо, законодавство не обмежує їхній функціонал. Доцільно диференціювати КДО залежно від контингенту учасників: експертні, галузеві, молодіжні, ради ветеранів, ради ВПО тощо;
- б) громадська оцінка (експертиза) діяльності виконавчих органів ради та посадових осіб¹⁶.** Дозволяє долучити інститути громадянського суспільства й громадські ради до оцінювання діяльності органів виконавчої влади, ефективності їхніх рішень, оцінювання проєктів нормативно-правових актів (НПА), вироблення експертних пропозицій. Як окремий випадок, Законом України «Про благоустрій населених пунктів»¹⁷ передбачено призначення місцевою адміністрацією громадських інспекторів контролю виконання робіт із благоустрою;
- в) публічні консультації з громадськістю з питань місцевого значення.** Їх ініціює ОМС, який оприлюднює спеціальний консультаційний документ. Можуть проходити у форматі електронних консультацій, публічних обговорень, адрес-

¹⁵ 25 Lat Trójstopniowego Samorządu Terytorialnego w Polsce. *Raport Europejski Kongres Samorządów*. Wrocław, Luty, 2024.

¹⁶ Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 № 976. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF#Text> (дата звернення: 30.07.2024).

¹⁷ Про благоустрій населених пунктів: Закон України від 06.09.2005 № 49. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-15#Text> (дата звернення: 30.07.2024).

- них консультацій. Для умов роботи ВА важлива насамперед можливість проведення консультацій в електронному (дистанційному) форматі, для чого розроблені зручні електронні платформи. Водночас згідно із законом **публічне обговорення має проводитися**, якщо предмет консультації стосується конституційних прав, свобод та обов'язків громадян; інтересів ТГ, здійснення повноважень ОМС (за умови, якщо публічні консультації проводяться державними органами); запроваджує нове правове регулювання у певній сфері суспільних відносин, у зв'язку із чим у зацікавлених сторін виникають нові права або обов'язки, надаються пільги або встановлюються обмеження для цих сторін; стосується питань фінансування та правового статусу, надання пільг чи встановлення обмежень для об'єднань громадян, громадських спілок, інших невідприємницьких товариств; визначає стратегічні цілі, пріоритети й завдання у відповідній сфері державної, регіональної політики, розв'язання питань місцевого значення; впливає на стан навколишнього природного середовища, екологічну, біологічну й генетичну безпеку. Важливо, що порушення вимог щодо проведення публічних консультацій може бути підставою для перегляду ухваленого акта ¹⁸;
- г) **загальні збори, або конференції (збори повноважних представників) за місцем проживання**. Проблема застосування цього інструменту в громадах із ВА полягає в тому, що збори правоможні в разі участі більш як половини мешканців, чого важко досягти в умовах таких громад, навіть у випадку дистанційної форми зібрання;
- г) **місцева ініціатива**. Предметна пропозиція чи проєкт рішення, підготовлені ініціативною групою, які отримали необхідну кількість підписів на підтримку. Причому ОМС, а отже, і ВА зобов'язані розглянути ініціативу по суті. Підвидом цього інструменту можна вважати електронні петиції;
- д) **громадські слухання з важливих питань громади**. Проводяться не рідше ніж один раз на рік. Важливо належно унормувати порядок їх проведення в статуті громади, у тому числі (для умов громад із ВА) дистанційний формат. Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду ОМС. **Слухання обов'язково проводяться з таких питань:** ухвалення, внесення змін до статуту ТГ, проєктів стратегічних документів із розвитку ТГ, проєкту бюджету громади;
- е) **індивідуальні інструменти взаємодії членів громади з ОМС/ВА: звернення громадян, запити на публічну інформацію, особистий прийом громадян**. Вони важливі для побудови довіри, проте далеко не завжди пов'язані з реалізацією самоврядності.

Законом про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законодавчих актів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування (№ 7283), ухваленим у травні 2024 року, передбачено також **механізм місцевого референдуму**, проте унормування порядку його організації залишається на рівні законопроекту (№ 5512 від 19 травня 2021 року). Згідно із проєктом, предметом референдуму можуть бути такі питання: затвердження статуту ТГ або змін до нього; затвердження програми розвитку ТГ або змін до неї; дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської ради; дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови; втрата чинності НПА ОМС або окремими його положеннями; інше питання місцевого значення, віднесене Конституцією та законами України до відання ТГ, її органів та посадових осіб ¹⁹. Рішення, ухвалені на місцевому референдумі, має стати обов'язковим для виконання на території відповідної ТГ. У разі ухвалення закону, з нашої точки зору, мають бути передбачені перехідні періоди з відтермінуванням введення норм цього закону для громад з обмеженими можливостями самоврядування у зв'язку з особливостями формування бази виборців / учасників референдуму та необхідністю відновлення основних інститутів самоврядності.

Багатогранність об'єктів і завдань самоврядування в громаді створює підґрунтя для розвитку різноманітних форм і інших, не передбачених законодавством про місцеве самоврядування інструментів, які в умовах повномасштабної війни є ефективними для зміцнення згуртованості громад і залучення членів громад до практичного розв'язання важливих для громад питань у форматі «повсякденної демократії». Серед них різноманітні публічні заходи, такі як форуми, фестивалі, конференції, організація толок, громадських робіт, конкурси проєктів і муніципальних грантів для ОГС, волонтерські та краудфандингові проєкти тощо. Експерти наголошують на значущості створення локальних та загальнонаціональних мереж для обміну знаннями, досвідом, практиками, правовими підходами між проактивними громадянами ²⁰.

18 Про публічні консультації: Проєкт Закону України від 23.10.2020 № 4254. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70235 (дата звернення: 30.07.2024).

19 Проєкт Закону про місцевий референдум від 19.05.2021 № 5512. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=71942&pf35401=547636> (дата звернення: 30.07.2024).

20 Sztrop-Rutkowska K. Demokracja codzienna. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego, 2024. URL: https://www.maszglos.pl/wp-content/uploads/2024/06/demokracjacodzienna_fin.pdf (дата звернення: 30.07.2024).

Важлива для налагодження комунікації в громаді наявність і розбудова **просторів згуртованості** (так званих третіх місць²¹) – парків, скверів, алей, рекреаційних територій, бібліотек, клубів, артпросторів тощо з відповідним облаштуванням для активної взаємодії людей. Для більших за розміром громад таких центрів має бути більше, з відповідним транспортним сполученням між ними.

Як засвідчують дослідники²², на практиці в період повномасштабної війни в громадах, у яких діють ВА, використовуються інструменти публічних консультацій, громадських слухань, звернень громадян, консультацій із громадськістю, представників громадськості залучають до складу робочих груп і комісій, а також використовуються можливості особистого спілкування з мешканцями громади. Діють громадські ради, ради ВПО, молодіжні ради, галузеві ради при виконавчих органах місцевих рад, громадські комісії при ВА. Для прикладу, у Миколаєві продовжує діяти створена десять років тому система громадських дорадчих органів при виконавчих органах міської ради як механізм участі й представництва інтересів жителів у процесах ухвалення та реалізації рішень щодо відновлення та нагальних проблем виживання, стійкості й безпеки. Її основою є експертно-громадська рада виконавчого комітету Миколаївської міської ради.

Використовуються цифрові інструменти комунікації між громадськістю та владою, інформування громадськості здійснюється через офіційні вебсайти (за наявності) та соціальні мережі, як-от офіційну сторінку ВА у Facebook, або чат-боти у Viber і Telegram.

Моніторинг **інформаційних ресурсів**, проведений нами в кінці червня – на початку липня 2024 року, дозволяє констатувати, що майже в усіх громадах (94%), де створені ВА, останні мають робочі вебсайти, хоч із різними рівнем і частотою оновлення. Утім, найчастіше вони створені на базі сайтів місцевих рад або ж на вебсайті ТГ чи місцевої ради створено окремий розділ, який висвітлює основну інформацію про діяльність ВА. Також майже всі ВА мають офіційні акаунти в соціальних мережах (найчастіше у Facebook та/або Telegram, рідше в Instagram) і чат-боти (у Telegram і Viber). На момент проведення моніторингу тільки в 12 громадах вебсайт ВА або не функціонував, або понад рік не оновлювався, хоча майже в усіх наявні офіційні сторінки в соціальних мережах (ідеться переважно про Херсонську область). Публікації на вебсайтах ВА, особливо розпорядження голови ВА, екстрені повідомлення, що стосуються питань безпеки, або ж інша соціально значуща інформація зазвичай дублюються й на їхніх сторінках у соціальних мережах.

Водночас відзначено, що більшість ВА стали більш закритими й пасивними у співпраці з громадськістю, а зазначені інструменти нерідко використовуються формально. Згідно з результатами досліджень ГО «ДЕСПРО», лише в половині громад затверджено порядок проведення громадських обговорень, а в більш ніж 40% випадків обговорення не проводилися з різних причин²³.

Досить затребуваний інструмент – **рада відновлення**, яка діє як платформа консультативної взаємодії ВА, членів громади, закордонних партнерів, локального бізнесу й потенційних інвесторів. Зокрема, з 2023 року діє Рада відновлення Запоріжжя²⁴ як консультативне добровільне неформальне об'єднання громадських і благодійних організацій, представників експертного середовища, науковців, підприємців для координування з питань післявоєнного відновлення й сталого розвитку міста Запоріжжя та Запорізького регіону. Її досвід як пілотного проекту може бути використаний в інших громадах, у тому числі тих, які перебувають у тимчасовій окупації.

При організації місцевого самоврядування в Україні слід враховувати, що **незавершеність побудови збалансованої системи громадянського суспільства в передвоєнний період разом із впливом повномасштабної війни зумовлюють відчутну специфіку суб'єкта самоврядування в Україні, який значно більш волатильний та аморфний, ніж у європейській практиці.**

21 Oldenburg, R. The great good place. NY: Paragon House, 1991.

22 Особливості організації системи публічного адміністрування на території Донецької та Луганської областей: Аналітична записка. Одеса: Асоціація сприяння самоорганізації населення, 2023. URL: <https://static1.squarespace.com/static/65fd5f0c74095b1aa764ee10/t/664ae4666ec1a728d2b7a6af/1716184168152/Analytics4.pdf> (дата звернення: 30.07.2024).

23 Дослідження «Громадське обговорення як інструмент розвитку інституту старост», проведене ГО «ДЕСПРО» на запит Комітету з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування у 824 старостинських округах у 131 територіальній громаді (18 областей). Комітет Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування: вебсайт. URL: <https://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/43981.pdf> (дата звернення: 30.07.2024).

24 Арабаджиев Д. Рада відновлення як інструмент залучення громадськості до формування екосистеми сталості, стійкості та демократії: аналітичний звіт. Запоріжжя: ГО «Екосенс», 2024. 32 с. URL: <https://vidnova.info/wp-content/uploads/2024/03/Recovery-Committee-Analytical-Report-24-UA.pdf> (дата звернення: 30.07.2024).

Зокрема:

- чимала частка ГО не є «класичними» ОГС. Вони де-факто виконують комерційні функції або транслюють політичні впливи;
- у структурі громадянського суспільства превалюють неформалізовані групи та індивідууми, не об'єднані в ГО;
- у структурі фактичного населення громад із ВА переважають люди старшого віку, які мають специфічні потреби та менше включені до цифрових комунікацій;
- відчутну роль у діяльності КДО всіх рівнів можуть відігравати люди, які виїхали з громади, у тому числі перебувають за кордоном;
- значна частина активності в громаді припадає на волонтерську спільноту, проте через її зосередженість на підтримці Сил оборони вона нерідко не приділяє уваги завданням, які має розв'язувати самоврядування.

Отже, в умовах роботи ВА до завдань з організації самоврядування в громаді належить необхідність сприяння додатковому структуруванню громадської спільноти та формуванню консолідованих інтересів. Тому комунікаційний напрям роботи має бути врахований і відповідно кадрово й структурно забезпечений уже в період дії воєнного стану й стати одним із визначальних у період повоєнних трансформацій.

Робота ВА в деокупованих громадах суттєво ускладнена необхідністю врахування наслідків колабораціонізму, і результатів впливу російської пропаганди. Можна припустити, що в певній частині деокупованих громад (зокрема, у 100% громад, які були окуповані з 2014 року) перевагу потрібно буде надавати розвитку взаємодії між членами громади, яка має деполітизований вимір (стосується конкретних практичних аспектів розвитку та відновлення громади). Це може створити підґрунтя для подолання ймовірних політичних суперечностей.

Наведені вище законодавчо внормовані інструменти дорадчої демократії покликані забезпечити ефективну взаємодію в межах громади та членів громади з ВА. Проте визначальною в такій взаємодії є *готовність самої громади до самоврядності* – відповідна структурованість спільноти з розподілом соціальних ролей, артикульованість інтересів соціальних груп і громади загалом, інституціалізовані практики взаємодії членів громади. Як складник самоврядності громади може розглядатися й місцевий бізнес – у формі приватних підприємств, кооперативів, ФОПів, виробничих кластерів тощо.

Тому процес розбудови дорадчої демократії в громадах з обмеженими можливостями самоврядування має охоплювати формування відповідного інституційного базису місцевої самоврядності, у ролі якого виступають мережа громадських об'єднань, локальні самоврядні об'єднання, інститути економічної демократії, інституційна система «розумної» («смайт») громади.

4.2. Громадські об'єднання

У взаємодії органів публічного управління громадою (ОМС чи ВА) та громадських об'єднань відбувається синтез громадянського суспільства на рівні громади. Проте він можливий лише в разі, якщо об'єднання працюють як інструмент інклюзії членів громади, а отже, складають диверсифіковану мережу, а не є анклавом, які представляють обмежене коло громадських активістів.

Закон України «Про громадські об'єднання»²⁵ передбачає останні у формах **громадських організацій (ГО)**, де засновниками й членами можуть бути лише фізичні особи, або **громадських спілок**, де засновниками є юридичні особи, а членами можуть бути як юридичні, так і фізичні особи. За даними статистики, перед повномасштабною агресією РФ (на кінець 2021 року) в Донецькій області було зареєстровано 6 369 ГО, на Луганщині – понад 3 300. Якщо функції ГО – *захист інтересів* їхніх членів, то **благодійні організації (БО)** як різновид ОГС орієнтовані на безпосереднє надання допомоги для сприяння законним інтересам бенефіціарів. Засади створення й діяльності БО визначено Законом України «Про благодійну діяльність та благодійні організації»²⁶. Станом на кінець 2021 року в Донецькій області було зареєстровано 883 БО, у Луганській – 481²⁷.

25 Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 № 1. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4572-17> (дата звернення: 30.07.2024).

26 Про благодійну діяльність та благодійні організації: Закон України від 05.07.2012 № 25. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5073-17> (дата звернення: 30.07.2024).

27 Дослідження можливостей використання інструментів місцевої демократії в умовах перехідної публічної адміністрації в Донецькій та Луганській областях: Аналітична записка. Одеса: Асоціація сприяння самоорганізації населення, 2023. URL: <https://static1.squarespace.com/static/65fd5f0c74095b1aa764ee10/t/664ae4666ec1a728d2b7a6af/1716184168152/Analytics4.pdf> (дата звернення: 30.07.2024).

Тому пріоритет у розбудові інституційного базису самоврядності має віддаватися максимальному залученню до співпраці з ВА наявних ГО та БО з їхнім інституційним досвідом. Проте для досягнення інклюзивності мережі ГО слід сприяти її розширенню шляхом інституалізації у формат ГО суспільних груп, які мають подібні інтереси, – професійних спільнот, творчих спільнот, молоді, людей поважного віку, інвалідів, груп за захопленнями тощо. Малі форми ГО, навіть попри їх незначну чисельність, дають безпосередній ефект залученості членів громади й можуть бути ефективними в розв'язанні локальних питань. Потужний потенціал притаманний організаціям ветеранів, які, окрім захисту власних інтересів, мають активну громадську позицію, спрямовану на всю громаду. Ініціація ГО може стати одним із напрямів конверсії активності волонтерів у повоєнний період. Проактивність мережі ГО громади також буде посилена завдяки створенню громадських спілок підприємців або територіальних організацій загальноукраїнських спілок. Процес інституалізації ГО має бути максимально деформалізований.

Старту нових ГО можуть сприяти грантові програми міжнародних організацій або органів влади. Проте для їх подальшого стійкого функціонування ВА має цілеспрямовано залучати їх до інструментів дорадчої демократії. Саме участь у цих інструментах дозволяє подолати колізію цілей ГО, сформованих їхніми членами, які можуть представляти відносно вузькі соціальні групи, і цілей ОМС/ВА, діяльність яких спрямована на громаду загалом. Інструменти дорадчої демократії мають системно інтегрувати цілі представлення інтересів членів, задля яких працює конкретна ГО, в завдання громади, з відповідними ресурсними й інституційними спроможностями й обмеженнями останньої. Тому синергія ГО з ВА не лише не суперечить статутним цілям ГО, а й посилює спроможність до їх реалізації, звісно, у разі наявності конструктивного руху обох сторін назустріч одна одній.

Через призму ВА відбуватиметься конструктивізація ставлення ГО до інституту держави як такого, тим паче, що в східних регіонах країни і в передвоєнний період ОМС нерідко суб'єктивно сприймалися мешканцями громади як органи держави, а ВА є уособленням держави в громаді також де-юре.

Додатковий складник стійкості ГО – налагодження їх горизонтальної взаємодії як у межах громади для спільного розв'язання суттєвих завдань (великою мірою на основі спільної участі в інструментах дорадчої демократії), так і з подібними ГО інших громад для обміну досвідом і взаємного посилення спроможності.

У ситуації, коли ВА завантажені розв'язанням поточних нагальних завдань, ГО можуть узяти на себе суспільний діалог щодо бачення майбутнього громади, пріоритетів відновлення, майбутніх рушіїв розвитку, розв'язання ключових конфліктних питань тощо. Довгострокові візії мають бути інтегровані з наративами розв'язання загальнонаціональних і глобальних проблем. **Сприяючи інституалізації включеності громади в глобальні процеси, ГО тим самим сприяють зміцненню її згуртованості перед викликами глобальної турбулентності.**

4.3. Локальні самоврядні об'єднання

Локальні самоврядні об'єднання відрізняються від ГО тим, що відіграють роль представницьких органів щодо цілісних, чітко визначених соціальних груп громади, а отже, спроможні брати на себе делеговані повноваження. Якщо ГО формуються на засадах спільних інтересів і спираються на слабші зв'язки, сформовані ситуативною взаємодією (об'єднавчий, або bridging, соціальний капітал за класичним визначенням Р. Патнема)²⁸, то самоврядні об'єднання, як правило, сформовані за менш мобільними атрибутивними ознаками (місце проживання, професійна приналежність тощо), тому можуть бути асоційовані з набагато міцнішим і стійким скріплювальним (bonding) соціальним капіталом. До класичних самоврядних об'єднань належать **органи самоорганізації населення (ОСН)** та **організації співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ)**. Потенційно до них можуть належати також **фахові самоврядні об'єднання**, які, хоча й не мають чіткої територіальної прив'язки, проте представляють професійні спільноти на певних територіях. Проте в Україні діяльність таких об'єднань не унормована й вони діють, як правило, у режимі ГО, що понижує їхній представницький статус.

ОСН²⁹ створюються за ініціативою жителів будинку, кварталу, вулиці, мікрорайону, району в місті, села (сіл), селища для розв'язання окремих питань місцевого значення, мають власні повноваження й можуть виконувати повноваження, делеговані від ОМС чи ВА. Згідно із законодавством, їм також можуть передаватися в користування кошти

28 Robert D. Putnam. Bowling alone: Americas's declining social capital. *Journal of Democracy*. 1995. Vol. 6(1). P. 65–78. URL: <https://muse.jhu.edu/article/16643> (дата звернення: 30.07.2024).

29 Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11.07.2001 № 48. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14#Text> (дата звернення: 30.07.2024).

та майно ТГ, які необхідні для виконання цих повноважень. Представницький статус ОСН дозволяє уповноважити їх для організації, забезпечення та контролю повоєнного відновлення в громадах, завдяки цьому вони також можуть упевненіше, ніж ГО, залучати зовнішнє донорське фінансування й забезпечувати його цільове використання.

Законом визначено досить широке коло повноважень, якими можуть наділятися ОСН, серед яких:

- представляти інтереси жителів у відповідних ОМС та їхніх виконавчих органах;
- сприяти додержанню рішень ОМС та їхніх посадових осіб і виконавчих органів;
- вносити пропозиції до проєктів місцевих програм соціально-економічного й культурного розвитку;
- організовувати участь жителів у заходах з охорони навколишнього природного середовища й благоустрою;
- організовувати участь жителів у здійсненні заходів з охорони пам'яток культурної спадщини, ліквідації наслідків стихійного лиха;
- контролювати якість надання комунальних послуг і правил благоустрою;
- сприяти закладам освіти, культури, туризму, фізичної культури і спорту в проведенні культурно-освітньої, спортивно-оздоровчої та виховної роботи;
- організовувати надання допомоги вразливим групам населення, вносити пропозиції із цих питань до ОМС тощо.

Наразі відомо про створення в громадах із ВА ОСН на базі старостинських округів. Це дозволяє відновити самоврядність на низовому рівні й розвантажити ВА від обтяжливих організаційно функцій, зокрема збалансованого розподілу гуманітарної допомоги чи допомоги на відновлення зруйнованого майна. У той же час проблемою залишаються забюрократизовані процедури створення та функціонування ОСН.

У 2023 році Верховна Рада України прийняла за основу проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення» щодо удосконалення порядку організації, діяльності та припинення органу самоорганізації населення» (реєстр. № 6319)³⁰, який у разі ухвалення має вдосконалити й спростити процедури створення, реєстрації, припинення повноважень ОСН, актуалізувати їхні повноваження відповідно до поточного стану місцевого самоврядування, покращити можливості для жителів обирати й бути обраними до ОСН, посилити публічність діяльності ОСН.

Функції ОСН у законопроєкті доповнено участю у *формуванні* програм соціально-економічного, культурного розвитку та інших місцевих програм у межах території діяльності ОСН, *представленням інтересів жителів* у відносинах із суб'єктами господарювання, що здійснюють діяльність у межах території діяльності ОСН, внесенням *пропозицій до проєкту бюджету* громади, *сприянням правоохоронним органам* у забезпеченні ними охорони громадського порядку тощо.

За принципом побудови до локальних самоврядних об'єднань може бути віднесено і ОСББ. Чітко визначені принципи представництва, детерміновані наявністю власності на нерухомість, так само дозволяють делегувати ОСББ певні управлінські повноваження й вмотивувати долучатися до самоврядування навіть пасивну частину населення. На відміну від ОСН, членами ОСББ можуть бути власники житла незалежно від місця їх проживання. Проте **чітка територіальна прив'язка об'єкта власності, щодо якого ухвалюються самоврядні рішення, дозволяє розглядати ОСББ як дієвий суб'єкт самоврядності в громаді.**

З позицій цілей розвитку інституційного базису самоврядності ВА доцільно здійснювати спеціальні кроки щодо заохочення створення ОСН та ОСББ із подальшим делегуванням їм частини вузьких локалізованих самоврядних повноважень. Останнє, з одного боку, розвантажуватиме самі ВА, з іншого – має підвищити ефективність використання ресурсів і посилити довіру громади до доцільності їх використання. **Прагматично господарський характер діяльності ОСББ дає підстави розглядати їх як механізм залучення до самоврядування громадських активістів незалежно від їхніх політичних уподобань.**

Перспективною є інтеграція ОСН та ОСББ у загальне поле ОГС громади шляхом сприяння налагодженню їх взаємодії, обміну досвідом, залучення в роботу інструментів дорадчої демократії.

30 Проєкт Закону про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення» щодо удосконалення порядку організації, діяльності та припинення органу самоорганізації населення від 18.11.2021 № 6319. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/28346> (дата звернення: 30.07.2024).

Проте потрібно усвідомлювати, що формування самоврядних об'єднань в умовах наслідків війни утруднене через порушення цілісності спільнот (наприклад, фізичну відсутність в країні частини співвласників багатоквартирного будинку). Проте застосування дистанційних механізмів може дозволити принаймні частково нівелювати цю перешкоду.

4.4. Інститути економічної демократії

Економічна демократія – це система відносин, яка ґрунтується на безпосередній участі більшості громадян у процесі ухвалення та реалізації рішень у сфері економіки, забезпеченні їхніх економічних інтересів³¹. Така участь базується на низці спеціалізованих інститутів, які відповідним чином урегульовують і спрямовують діяльність членів громад та органів публічного управління. Серед цих інститутів насамперед ми розглядаємо такі: бюджет участі, публічно-приватне партнерство (ППП) і соціальне підприємництво.

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (зі змінами) визначено, що жителі можуть брати участь у розв'язанні питань про використання частини коштів місцевого бюджету шляхом подання відповідних пропозицій щодо розвитку ТГ. При цьому **форми й порядок подання пропозицій жителями щодо розподілу коштів місцевого бюджету визначаються рішенням ради або статутом громади**.

Це відкриває широкі можливості для застосування на місцевому рівні інструменту **партисипативного бюджетування, або бюджету участі** (громадського бюджету), що ідентифікується як частина коштів місцевого бюджету, напями витрачання якої визначають мешканці цієї місцевості шляхом голосування, результати якого мають пряму дію. Наказом Міністерства фінансів України від 3 березня 2020 року № 94 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо механізмів участі громадськості у бюджетному процесі на місцевому рівні» поняття «громадський бюджет» визначено як інструмент прямої демократії, за допомогою якого кожен мешканець ТГ має змогу долучитися до бюджетного процесу, зрозуміти його принципи та вплинути на рішення про видаткову частину місцевого бюджету.

Доведено, що **на основі партисипативного бюджетування відбувається трансформація взаємовідносин між місцевими спільнотами й місцевими публічними інститутами в напрямі відновлення й зміцнення довіри та налагодження продуктивної співпраці**³². «Співавторство» у розв'язанні суттєвих питань життєдіяльності громад через визначення пріоритетів спрямування частини бюджету громади не лише забезпечує більшу дієвість та ефективність заходів із місцевого розвитку, але й поліпшує інклюзію членів громад, їх задоволеність справами в громаді, зміцнює соціальну згуртованість і сприяє формуванню якісного соціального капіталу громади³³.

Дослідники відзначають, що в період до повномасштабної агресії інструмент громадського бюджету доволі успішно використовувався в Бахмуті, Краматорську, Маріуполі, Слов'янську, Северодонецьку та низці інших громад Донецької й Луганської областей³⁴. Перехід до формування бюджету громади адміністративним рішенням ВА жодним чином не поліпшує ані ефективності плану бюджетних видатків, ані довіри громади до доцільності витрачання коштів місцевого бюджету. Тому **широке впровадження складників бюджету участі може стати важливим кроком у відновленні самоврядності громад із ВА**.

Організаційно впровадження бюджету участі виглядає як виокремлення частини бюджету громади, напями використання якої визначаються на основі нормативно встановлених конкурсних процедур, зокрема через електронне голосування або на основі громадських слухань тощо. В умовах повномасштабної війни структура місцевих видатків досить жорстко детермінована, тому широке застосування класичного бюджету участі (з імперативним рішенням громадськості) навряд чи можливе. Проте навіть за таких умов існує можливість локального використання цього інструменту, зокрема коштів на благоустрій територій, будівництво/облаштування укриттів, швидке відновлення тощо. Паралельно має розвиватися бюджетне дорадництво шляхом винесення значної частки розроблених бюджетів на громадське й експертне обговорення.

31 Економічна демократія та розвиток місцевого самоврядування в Україні: 3б. наук. ст. за ред. Я. А. Жаліла (Сер. «Безпека економічних трансформацій»). Вип. 23). К.: Альтерпрес, 2003.

32 O'Hagan A., MacRae C., O'Connor C.H., Teedon P. (2020). Participatory budgeting, community engagement and impact on public services in Scotland. *Public Money & Management*. 2020. 40(6). P. 446–456. URL: <https://doi.org/10.1080/09540962.2019.1678250> (дата звернення: 30.07.2024).

33 Voorberg W., Tummers L., Bekkers V. A systematic review of co-creation and co-production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*. 2014. 17(9). P. 1333–1357. URL: <https://doi.org/10.1080/14719037.2014.930505> (дата звернення: 30.07.2024).

34 Дослідження можливостей використання інструментів місцевої демократії в умовах перехідної публічної адміністрації в Донецькій та Луганській областях: Аналітична записка. Одеса: Асоціація сприяння самоорганізації населення, 2023. URL: <https://static1.squarespace.com/static/65fd5f0c74095b1aa764ee10/t/664ae4666ec1a728d2b7a6af/1716184168152/Analytics4.pdf> (дата звернення: 30.07.2024).

У період повоєнного відновлення партисипативне бюджетування можна широко залучити до визначення пріоритетів відновлення. Впровадження бюджетів участі може підтримати державна політика шляхом виділення окремої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам для розподілу методом громадських бюджетів або співфінансування проєктів місцевих бюджетів, обраних методом бюджетів участі, у цьому разі громади можуть бути зобов'язані здійснювати частину видатків через механізми бюджету участі. Можливо також передбачити використання методом громадського бюджету певної частини коштів Державного фонду регіонального розвитку.

Для досягнення гнучкості в застосуванні механізму бюджету участі для різних цілей і цільових груп **можна передбачити запровадження спеціалізованих бюджетів участі на різних рівнях, доступ до ухвалення рішень у межах яких може бути обмежено соціальними групами, для яких видатки у сфері, у якій реалізується бюджет, мають визначальне значення.** Зокрема, може йтися про освітній, культурний, підприємницький, молодіжний бюджети участі громади тощо. Це дозволить збільшити охоплення ключових соціальних груп, підвищити кваліфікованість рішень і цільовий характер витрачання коштів.

Важливо, що навіть у разі непроходження поданими проєктами конкурсного цензу саме проведення конкурсу надає місцевій владі інформацію про чутливі для громади точки впливу, яка може бути використана для спрямування планових видатків³⁵ або отримання донорських коштів чи розроблення приватних інвестиційних проєктів.

Головні позитивні результати для самоврядності громади від впровадження бюджету участі:

- впровадження практик дорадчої демократії у вигляді процедур розроблення, висунення й просування проєктів, зміцнення на цій основі навичок ГО у сфері дорадчої демократії, що дасть змогу подальшого поширення останньої на інші сфери життя громади;
- зміцнення локальної ідентичності членів громад, які отримують відчутну спроможність ухвалювати рішення, суттєві для умов їхнього життя, і набудуть практики взаємодії;
- досягнення інклюзії в процесі ухвалення рішень раніше виключених соціальних груп (існує досвід долучення до обговорень навіть школярів);
- розвиток культури й практик співпраці та діалогу між активними мешканцями, між ними та владою, що підвищуватиме рівень довіри в спільноті, спрощуватиме подальшу взаємодію;
- зміцнення соціальної згуртованості в громадах завдяки консолідації соціальних груп довкола розроблення й обстоювання проєктів, структуризація спільнот довкола громадських активістів і формування сучасного соціального капіталу громад;
- послаблення соціальної напруженості в громаді завдяки проведенню конструктивного діалогу щодо найважливіших проблем місцевого розвитку й реальних можливостей поліпшення ситуації;
- посилення прозорості ухвалення рішень у сфері розподілу бюджетних коштів, що зменшуватиме можливості для корупції й нівелюватиме негативні стереотипи, які поширюються в громадах через необізнаність у реальному стані справ у сфері бюджету.

Ефективне впровадження механізму бюджету участі потребує його належного унормування в бюджетному законодавстві, стратегічних і методичних документах бюджетного планування, а також у статутних документах громад. Зі свого боку місцева влада має сприяти максимальній кваліфікованості учасників обговорень шляхом поширення інформації про ключові проблеми й особливості місцевого розвитку, можливості й процеси реалізації бюджетів участі через центральні, регіональні та місцеві ЗМІ, візуальне інформування. Варто заохочувати подавати проєктні пропозиції від ГО, ОСН та ОСББ. Спільно з міжнародними партнерами й регіональними навчальними закладами в громадах мають проводитися навчання громадських активістів базовим компетенціям і навичкам у сферах проєктування, місцевого бюджетування й реалізації бюджетів участі, а також надаватися допомога в практичному проєктуванні.

Інститут бюджету участі відіграватиме важливу роль у відбудові самоврядності деокупованих громад. Водночас **слід враховувати низку специфічних вимог провадження цього інструменту в таких громадах, а саме:**

³⁵ Bednarska-Olejniczak D., Olejniczak J., Svobodová L. How a Participatory Budget Can Support Sustainable Rural Development – Lessons from Poland. *Sustainability*. 2020. 12(7) 2620. URL: <https://doi.org/10.3390/su12072620> (дата звернення: 30.07.2024).

- посилені вимоги до технологій модерування громадського діалогу, запобігання недовірі до влади та погашення ймовірних конфліктів;
- забезпечення достатньо швидкого та відчутного результату для встановлення довіри спільноти до влади;
- цілеспрямоване сприяння розвитку міжмуніципальної й міжрегіональної співпраці;
- спрямування проєктів на створення нових соціальних груп і громадських лідерів, впровадження соціальних інновацій, що забезпечуватимуть прискорений розвиток сучасного проактивного соціального капіталу в цих громадах.

Значні можливості розширення участі членів громади в забезпеченні її функціонування надає використання інституту ППП. У широкому розумінні ППП визначається як стійкі партнерські відносини між публічним і приватним секторами з метою надання послуг, які традиційно забезпечуються публічним сектором³⁶. ППП дозволяє ефективніше використовувати кошти платників податків для отримання дуже широкого спектра послуг – від комунальних і медичних до утримання в'язниці чи забезпечення функціонування масштабної транспортної інфраструктури. У межах громади ППП дозволяє диверсифікувати коло надавачів послуг, а отже, розподілити спроможність забезпечувати їх якість, залучити до надання більшу кількість членів громади – працівників підприємств-партнерів. Підбір партнерів на конкурсних засадах згідно з Принципами ППП, визначеними ОЕСР³⁷, передбачатиме змагальність за участь у справах громади та періодичну ротацію учасників.

В Україні ППП нормативно врегульоване Законом України «Про державно-приватне партнерство»³⁸. Як вид з назви, регуляції спрямовані насамперед на масштабні проєкти, які передбачають інвестиції в об'єкт державно-приватного партнерства та його утримання. Проте партнерство в межах «легких» проєктів, які не передбачають надання прав управління або придбання/створення об'єкта власності, відбувається в межах загального господарського законодавства. На нашу думку, з метою заохочення укладення угод між ОМС і приватними компаніями на тривалий період (рік і більше) для виконання важливих для життєдіяльності громад функцій такі договори мали б здійснюватися в межах спеціальних регуляцій, які, зокрема, надаватимуть посилені гарантії обом сторонам. Зміна терміна «державне» партнерство на «публічне» дозволила б включити до партнерів ОСН та ОСББ, а також громадські об'єднання, які залучені до забезпечення певних публічних послуг у громаді. Чинний закон визначає широке коло сфер партнерства – від будівництва й надання комунальних послуг до управління об'єктами культурної спадщини чи донорства крові.

У межах формування інституційного підґрунтя для економічної демократії варто звернути увагу також на соціальне підприємництво. Це специфічний вид бізнесу, який працює на засадах прибутковості й самоокупності, проте його основним пріоритетом є не отримання прибутку, а досягнення певних соціальних цілей, розв'язання громадських завдань і соціальних проблем. Отже, соціальні підприємства перебирають на себе розв'язання частини завдань адміністрації громади, відповідно організують на виконання цих завдань членів громади.

Європейська комісія виділяє чотири основні сфери, у яких працюють соціальні підприємства³⁹:

- *робоча інтеграція*: навчання та інтеграція людей з обмеженими можливостями та безробітних;
- *надання особистих соціальних послуг*: здоров'я, добробут і медична допомога та послуги, професійне навчання, освіта, послуги з догляду за дітьми, послуги для людей похилого віку або допомога малозабезпеченим людям;
- *місцевий розвиток територій, що розташовані в неблагополучних районах*: соціальні підприємства у віддалених сільських районах, схеми розвитку/реабілітації мікрорайонів у міських районах, допомога в розвитку та співпраця з третіми країнами;
- *інше*, у тому числі перероблення сільськогосподарської продукції, захист навколишнього середовища, спорт, мистецтво, культура й історичне збереження, наука, дослідження та інновації, захист прав споживачів і любителів спорту.

36 Public-Private Partnership (PPP). ICAO: website. URL: <https://www.icao.int/sustainability/Pages/im-ppp.aspx> (дата звернення: 30.07.2024).

37 Public finance and budgets. *The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)*: website. URL: <https://www.oecd.org/governance/budgeting/PPP-Recommendation.pdf> (дата звернення: 30.07.2024).

38 Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01.07.2010 № 40. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#Text> (дата звернення: 30.07.2024).

39 Міжнародний досвід соціального підприємництва і перспективи його застосування в Україні. *НІСД*: вебсайт. URL: <https://www.niss.gov.ua/doslidzhennya/sotsialna-polityka/zarubizhnyy-dosvid-sotsialnoho-pidpryemnytstva-i-perspektyvy-yoho> (дата звернення: 30.07.2024).

В Україні, за даними досліджень, основними цілями функціонування соціальних підприємств є працевлаштування соціально уразливих груп населення й надання послуг для окремих груп населення⁴⁰. З огляду на складність завдань соціальної сфери, які постають перед громадами з ВА, особливо деокупованими громадами, соціальне підприємництво може суттєво зміцнити ресурсну й організаційну спроможність таких ВА. Важливу роль соціальне підприємництво відіграватиме в політиці сприяння поверненню ветеранів війни на траєкторію мирного життя. Певна частина соціальних підприємств може сформуватися шляхом «комерціалізації» соціального капіталу волонтерських груп і мереж у повоєнний період.

Наразі в Україні існує розроблений під егідою Організації з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ) проєкт Концепції розвитку соціального підприємництва⁴¹. Сьогодні на визначених проєктом засадах і з урахуванням необхідності подолання наслідків війни має бути розроблено та ухвалено спеціальний закон України про соціальне підприємництво, який має запроваджувати спеціальні регуляції, що враховують специфічний квазікомерційний характер соціальних підприємств, унормувувати засади системної соціальної взаємодії держави, бізнесу та громадян.

4.5. «Розумні» громади

Новітнім інструментом організації життя громади є «розумна» громада («смартгромада», «смартмісто»). Становлення «розумної» громади (РГ) має передбачати послідовну еволюцію від фрагментарного застосування адаптивних інформаційних технологій до синергетичної взаємодії таких технологій і їх імплементації в управлінські практики та повсякденну поведінку членів громад, інтеграцію цифрових мереж у систему ухвалення рішень⁴². Це вимагає суттєвих інституційних змін у громаді, які спроможні значно поліпшити можливості самоврядності. **Інтегрованість цифрових й організаційних рішень дозволяє РГ здійснювати ефективне управління власними ресурсами на основі самоорганізованості й самоуправління, у тому числі в умовах неповноти інформації й значної мінливості зовнішнього середовища.** Сучасному етапу розвитку РГ притаманне перебирання інституційними інноваціями першості від цифрових технологій як рушіїв громад⁴³, що призводить до суттєвого поліпшення їх спроможності до інтегрального довгострокового планування, спільної відповідальності стейкхолдерів місцевого розвитку, забезпечення синергії, комунікації, мобільності, соціальної інклюзії.

Як засвідчує міжнародна практика, «розумні» мережі концентруються насамперед у напрямках забезпечення:

- інтеграції інфраструктурних активів;
- стійкої міської мобільності на основі раціоналізації громадського транспорту;
- ефективної логістики та впровадження екологічно чистого транспорту;
- енергоефективності будівель і споруд, збільшення частки відновлюваної енергії (ВДЕ);
- зміцнення стійкості громад до ключових ризиків для їхньої життєздатності.

В Україні, яка пізніше, ніж інші країни, доєдналася до трендів розвитку РГ, першості набули цифрові інструменти надання публічних послуг й організації важливих сфер життя (надання медичної допомоги, купівля-продаж і реєстрація автомобілів, надання допомоги ВПО, надання допомоги на відновлення чи придбання житла замість зруйнованого, ведення обліку військовозобов'язаних, навіть реєстрація одруження тощо). Значну роль у цьому відіграли належна організація й інтеграція наявних електронних реєстрів. Водночас долучення до «розумних» мереж об'єктів матеріальної інфраструктури поки що має значний потенціал розвитку.

40 Екосистема соціального підприємництва в Україні: виклики та можливості. *Пакт Україна*: вебсайт. URL: https://pactukraine.org.ua/sites/default/files/2018-06/APEA_REPORT_ukr.pdf (дата звернення: 30.07.2024).

41 Концепція розвитку соціального підприємництва в Україні. *Організація з безпеки і співробітництва в Європі*: вебсайт. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/e/6/417257.pdf> (дата звернення: 30.07.2024).

42 Cohen B. The 3 Generations of Smart Cities. *Fast Company*: website. URL: <https://www.fastcompany.com/3047795/the-3-generations-of-smart-cities> (дата звернення: 30.07.2024).

43 Joost van Lersel. New Concepts for the City of the Future. *City: One*. October 2018. № 2. P. 5. URL: https://issuu.com/cityone/docs/city-one_cz_09-18_s (дата звернення: 30.07.2024).

Для створення основи для повномасштабного впровадження інструментарію РГ мають відбутися такі інституційні зміни⁴⁴:

- переорієнтація громад на отримання **довготривалого ефекту** від «смартмереж» замість зосередженості на швидких несистемних результатах від дрібних покращень;
- зміцнення спроможності громад **виробляти й ухвалювати рішення**, які сприяють інтеграції «смартмереж» і використанню отриманого ефекту в організації життя громади;
- розгортання інфраструктури **мережових комунікацій**, їх стандартизація для забезпечення безперешкодного обміну даними;
- навчання працівників **цифровим компетенціям**;
- впровадження практик застосування «смартмереж» у діяльності членів громад (**мережева грамотність**);
- інтеграція «розумних» мереж у **систему ухвалення рішень** у громаді, у тому числі в секторальні політики, які не перебувають у прямій компетенції громади (енергетика, безпека тощо).

Впровадження «розумних» рішень у систему територіального та секторального управління – це своєрідний **тригер, унаслідок якого локальні користувачі перетворюються на учасників процесу ухвалення рішень, складаючи нову мережу самоврядності**. Суспільна партисипація шляхом залучення членів громад до процесу планування міського розвитку, виявлення проблемних питань, визначення напрямів змін і пропонування рішень розглядається дослідниками як одна з провідних методологічних цілей утілення концепції *smart city 3.0*⁴⁵.

В умовах викликів, які постають перед громадами з обмеженими можливостями самоврядування, впровадження механізмів РГ дозволяє розв'язати низку ключових завдань зі зміцнення інституційних засад самоврядності.

Завдяки якісному поліпшенню інформаційного забезпечення механізми РГ суттєво підвищують ефективність публічного управління громади. «Розподілена» суб'єктність, яка набувається об'єктами місцевого управління як елементами «розумних» мереж, дозволяє покласти на них частину регулюючих функцій. Спрощується застосування традиційних інструментів дорадчої демократії завдяки можливості перенесення частини з них у віртуальний простір, а також значному поліпшенню доступності інформації про предмет спілкування та позиції учасників. **Розподіленість ухвалення рішень у межах РГ суттєво підвищує суспільну партисипацію шляхом залучення членів громад до планування місцевого розвитку, виявлення проблемних питань, визначення напрямів змін, пропонування й ухвалення рішень.** Механізми РГ посилюють інклюзивність розвитку громади, її згуртованість. Створюються сприятливі умови для краудфандингу розв'язання важливих для громади проблем, що зміцнює серед членів громади почуття причетності.

У період воєнного стану, особливо в громадах із підвищеними безпековими ризиками, механізми РГ дозволяють розширити практики дистанційного надання адміністративних, соціальних, освітніх послуг, гуманітарної та інших видів допомоги, проведення платіжних розрахунків тощо. Можливість дистанційної зайнятості в низці секторів дозволяє зберегти інклюзію людей, вимушених тимчасово покинути місця проживання. Розширюються можливості для ідентифікації потреб громад у гуманітарній, економічній допомозі, відновленні зруйнованого тощо. Як згадувалося вище, сучасні цифрові інструменти важливі для утворення «віртуальних громад» з евакуйованих мешканців окупованих чи вщент зруйнованих територій.

Прикладами особливої важливості застосування інструментів РГ в умовах викликів війни та повоєнної відбудови можуть бути, зокрема, такі:

- організація розподілених енергетичних мереж, узгодження залучення альтернативної генерації, оптимізація використання електроенергії й стабілізаційних відключень;
- забезпечення безпеки в громаді (мережа камер нагляду, тривожних кнопок, інтегровані системи охорони, системи сповіщення про загрози тощо);
- виявлення, облік й оцінювання потреб у відновленні, визначення пріоритетності й безпосередня організація виконання проєктів;

⁴⁴ Smart-інфраструктура в сталому розвитку міст: світовий досвід та перспективи України: аналітична доповідь. Київ: Центр Разумкова, 2021. С. 400. URL: <https://razumkov.org.ua/uploads/other/2021-SMART-%D0%A1YTI-SITE.pdf> (дата звернення: 30.07.2024).

⁴⁵ Cohen B. The 3 Generations of Smart Cities. *Fast Company*: website. URL: <https://www.fastcompany.com/3047795/the-3-generations-of-smart-cities> (дата звернення: 30.07.2024).

- моніторинг забрудненості повітря, води, ґрунтів, насамперед у зонах ризиків техногенних забруднень і значних воєнних забруднень;
- організація протимінної безпеки – карт замінованих і розмінованих територій, інформування про потреби розмінування тощо;
- оптимізація транспортних мереж з огляду на стан рухомого складу, доріг і змін у розселенні та маятникових переміщеннях людей.

Завдання зі становлення РГ мають бути інтегровані в стратегічні програмні документи загальнонаціонального, секторального й регіонального рівнів. Інтегральним документом, який визначатиме засади «розумного» розвитку країни й громад, має стати Стратегія розвитку цифрової економіки та суспільства України. Наразі ухвалено її концепцію⁴⁶, яка передбачає впровадження інструменту «смартміст» шляхом модернізації інфраструктури міст і впровадження ефективного ресурсного менеджменту, трансформації системи міського управління на основі інтеграції систем і даних, підтримки розбудови інноваційних екосистем в українських містах і залучення громадян у процес розроблення міських рішень.

Сприяння запровадженню інноваційних технологій у системи управління розвитком міст на засадах концепції «розумного» міста (smart city) передбачається й ухваленою у 2020 році **Державною стратегією регіонального розвитку до 2027 року**. Очевидною є потреба коригування концептуальних і програмних підходів з урахуванням здобутків децентралізації (розглядати як суб'єкт процесу саме громади відповідно до європейської концепції smart cities and smart communities, SC&C) і перспектив залучення інструментів РГ для стійкості та відновлення громад.

Відповідно в стратегії повоєнного відновлення має бути інтегровано впровадження «розумних» цифрових технічних засобів і мереж при відновленні інфраструктурних об'єктів і мереж, а також зміцнення спроможності громад виробляти й ухвалювати рішення, які сприяють інтеграції «смартмереж» і використанню отриманого ефекту в управлінні та організації життя громади.

⁴⁶ Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 № 67-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80?find=1&text=смарт#w1_1 (дата звернення: 30.07.2024).

5. ПЕРСПЕКТИВИ ВИКОРИСТАННЯ ІНСТИТУТІВ ДОРАДЧОЇ ДЕМОКРАТІЇ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Цілеспрямоване формування запропонованих у попередньому розділі інституційних основ самоврядності в громадах із ВА разом із поширенням застосування передбачених законодавством інструментів дорадчої демократії має забезпечити збереження, відновлення, а для цілої низки громад – і побудову інституту самоврядності в період дії воєнного стану, що стане основою для якнайшвидшого відновлення повноцінного функціонування конституційно передбачених ОМС у повоєнний період.

У період повномасштабної війни інститути дорадчої демократії важливі для зміцнення спроможності ВА забезпечувати поточне життя громад і створювати умови для якнайшвидшого відновлення конституційного самоврядування. Зі збільшенням тривалості війни поширення в допустимих із погляду безпеки межах дорадчої демократії в громадах з ОМС, які не працюють, стає дедалі важливішим для підтримання інституційних основ самоврядності. Описані інститути дорадчої демократії можуть також бути корисними для посилення спроможності громад з ОМС, які діють, зокрема консолідації громадської активності.

Це повною мірою стосується і функціонування «віртуальних» громад з окупованих територій. Підтримання завдяки дорадчій демократії ідентичності членів громади, які вимушено виїхали, у тому числі за межі України, суттєво підвищує ймовірність їх повернення в громаду після деокупації. У цьому контексті уваги потребують громади з територій, окупованих із 2014 року, для яких наразі не утворено ВА. На нашу думку, утворення ВА для таких громад має здійснюватися до деокупації, узгоджено з реальними перспективами їх звільнення в прогнозованому проміжку часу. Оскільки процеси об'єднання ТГ на цих територіях не відбувалися, на першому етапі доцільно створювати ВА на рівні адміністративних районів дореформеного адміністративного поділу.

Водночас потрібно усвідомлювати, що групування переміщених осіб у межах «віртуальних» громад перешкоджає їхній інтеграції у громадах, що приймають. **Отже, реальна перспектива деокупації слугує визначальним критерієм доречності функціонування ВА окупованих громад, якщо їхня діяльність поширюється за межі стандартних необхідних процедур на зразок видачі витягів і довідок.**

Після завершення війни суттєво зросте вага викликів і завдань, що постануть перед громадами, концентрації можливостей ресурсного забезпечення відновлення й розвитку громад. Відповідно до Плану дій органів виконавчої влади з відновлення деокупованих територій, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України 30 грудня 2022 року № 1219-р⁴⁷, відновлення діяльності ОМС передбачається протягом одного місяця з дати завершення тимчасової окупації. Після деокупації та припинення/скасування воєнного стану впродовж 30 днів повноваження ВА мають бути припинені. Тим не менш, **залишатиметься досить численна група громад, у яких відновлення дієздатних ОМС у визначений термін неможливе.**

Так, у 50 зі 103 ТГ Донецької та Луганської областей так і не відбулися перші вибори до ОМС. Причому 31 громада перебуває в тимчасовій окупації з квітня 2014 року. Навіть у громадах, у яких до повномасштабної війни діяли ОМС, не завжди можливе відновлення їхньої роботи через втрату з різних причин частини депутатського корпусу та/або голови громади. Організація виборів у таких умовах також потребує часу, насамперед для виконання комплексу

⁴⁷ Про затвердження плану дій органів виконавчої влади з відновлення деокупованих територій територіальних громад: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.12.2022 № 1219-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennia-planu-dii-orhaniv-vykonavchoi-a1219r> (дата звернення: 30.07.2024).

заходів перехідного правосуддя, відновлення сталих чисельності й складу виборців, згуртованості й довіри в громаді, необхідних для реалізації представницької демократії. За різними експертними оцінками, тривалість перехідного періоду може становити від 5 до 15 років⁴⁸. Упродовж цього періоду (тривалість і критерії завершення якого мають бути визначені окремо) функції ОМС у громаді повинна виконувати перехідна адміністрація, похідна від ВА, – спеціальні ВЦА (для громад, де зберігається високий рівень ризиків) чи цивільна адміністрація (ЦА).

Активне поширення застосування інструментів дорадчої демократії, підкріплене цілеспрямованим впровадженням відповідних інститутів, спроможне відчутно прискорити становлення інституційних засад самоврядності, а отже, і перехідний період та, найголовніше, забезпечити впродовж перехідного періоду позитивну динаміку впровадження самоврядності, зростання дієвості перехідних адміністрацій у сприянні розвитку громад. Тому доцільно законодавчо унормувати обов'язкові процедури застосування інструментів дорадчої демократії в діяльності ВА та ЦА. На виконання положень чинного законодавства до відповідальності спеціальних адміністрацій має бути віднесено коригування чинних чи підготовку тимчасових статутів громад, у яких, зокрема, має бути детально визначено механізми громадської участі.

Одним із варіантів перехідної моделі демократії, на думку деяких з опитаних керівників громад, може бути проведення в межах громади виборів до місцевого представницького органу з дорадчим голосом (народної ради), наприклад зі статусом ОСН.

12 травня 2023 року було ухвалено постанову Кабінету Міністрів України № 486 «Про підготовку до дій із стабілізації ситуації на деокупованих територіях Донецької і Луганської областей та їх реінтеграції». Відповідно до неї Донецькій та Луганській ОВА рекомендовано утворити координаційні ради з питань стабілізації ситуації на деокупованих територіях області та їх реінтеграції. Радам було доручено розробити проекти планів першочергових дій щодо стабілізації ситуації на деокупованих територіях та їх реінтеграції, у тому числі відновлення роботи органів державної влади. Відповідні проекти були підготовлені та погоджені⁴⁹.

До напрямку «Відновлення роботи органів державної влади» було віднесено:

- заходи, пов'язані із забезпеченням діяльності районних ВА, ВА населених пунктів і підготовкою пропозицій щодо їх керівного складу;
- створення резерву працівників органів державної влади для роботи на деокупованих територіях;
- сприяння відновленню діяльності органів державної влади;
- кадрове, фінансове й матеріально-технічне забезпечення діяльності органів державної влади;
- забезпечення бюджетного процесу;
- підготовку пропозицій щодо врегулювання міжбюджетних відносин;
- формування матеріально-технічних та інших резервів (запасів) за відповідними напрямами;
- проведення необхідних закупівель.

У травні 2024 року на обговорення було винесено розроблені за дорученням Прем'єр-міністра України проєкт Стратегії відновлення державної влади та реінтеграції населення деокупованих територій України на період до 2026 року⁵⁰ та операційний план заходів із її реалізації.

Ключовими векторами державної політики визначено:

- синхронізацію дій органів державної влади, ОМС і відновлення їхньої діяльності на деокупованих територіях;
- створення умов для повноцінної реінтеграції території та населення в правовий, адміністративний, соціальний, культурний, інформаційний, освітній тощо простори України;
- відновлення прав і свобод людини та громадянина;

48 Концепція організації публічного управління на деокупованих територіях Донецької та Луганської областей після припинення чи скасування воєнного стану (проєкт). Київ: Центр політико-правових реформ, 2024. URL: https://drive.google.com/file/d/12xRINK6lr7CijykR187pyX9QcuW15bGg/view?usp=drive_link (дата звернення: 30.07.2024).

49 Особливості організації системи публічного адміністрування на території Донецької та Луганської областей: Аналітична записка. Одеса: Асоціація сприяння самоорганізації населення, 2023. URL: <https://static1.squarespace.com/static/65fd5f0c74095b1aa764ee10/t/664ae4666ec1a728d2b7a6af/1716184168152/Analytics4.pdf> (дата звернення: 30.07.2024).

50 Стратегія відновлення державної влади та реінтеграції населення деокупованих територій (проєкт). Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окуп. терит.: офіційний сайт. <https://minre.gov.ua/wp-content/uploads/2024/03/proekt-strategiyi-.pdf>

- створення гарантій безпеки для населення звільнених територій;
- подолання наслідків тимчасової окупації територій України в усіх сферах суспільного життя.

На жаль, зазначені програмні документи не передбачають цілеспрямованих кроків із розбудови та впровадження в громадах інститутів дорадчої демократії, а тому їхня дієвість може бути обмеженою.

З огляду на комплексність завдань повоєнного відновлення й реінтеграції відновлення місцевого самоврядування має бути включене до цілісної *стратегії* комплексного повоєнного відновлення деокупованих територій (з урахуванням окремо особливостей громад, окупованих із 2014 року) та їх повної інтеграції в єдиний правовий, інформаційний, соціально-економічний, культурний, освітній простір України. Зокрема, стратегія має передбачати процедуру відновлення функціонування ОМС у деокупованих громадах, перехідні періоди й механізми дорадчої демократії на час обмежених можливостей відновлення ОМС.

Завдання з відбудови місцевого самоврядування в Криму мають деякі відмінності, пов'язані з тим, що в регіоні окупанти інтенсивно розбудовували розгалужені управлінські вертикалі й здійснювали послідовну політику ідеологічної інтеграції, що створює потенціал потужнішої інституційної інерції та соціальної конфліктності. Отже, значно вищі вимоги висуватимуться до впровадження заходів перехідного правосуддя й стратегії інституційної відбудови, яка має враховувати специфіку мультинаціонального складу населення півострова.

6. ПОЛІТИКА СПРИЯННЯ РОЗВИТКУ ІНСТИТУТІВ ДОРАДЧОЇ ДЕМОКРАТІЇ ТА ЇХ ВПРОВАДЖЕННЮ В СИСТЕМУ УХВАЛЕННЯ РІШЕНЬ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Стратегічна важливість розвитку інституційних основ і механізмів дорадчої демократії зумовлює необхідність побудови системної багаторівневої політики, яка поширюватиметься на все без винятку поле територіального самоврядування в Україні, проте акценти робитиме саме на громадах з обмеженими можливостями самоврядування, у яких у період воєнного стану діють ВА, а надалі (принаймні в частині з них, а також у звільнених громадах, які були окуповані з 2014 року), як припускаємо, діятимуть спеціальні перехідні адміністрації (ЦА).

Ця політика має концентруватися на таких напрямках:

1. Оптимізація механізмів врядування місцевих громад з обмеженими можливостями самоврядування:

- розроблення й ухвалення спеціального закону України, який регламентує функціонування спеціальних ЦА в період обмежених можливостей територіального самоврядування;
- нормативне визначення критеріїв можливості відновлення конституційних ОМС в деокупованих громадах;
- перегляд повноважень ВА населених пунктів, закріплених у частині 2 статті 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Зокрема, доцільно вилучити повноваження, які стосуються будівництва й утримання оборонних споруд, окрім споруд місцевого значення, передбачити завдання з розбудови інструментів й інститутів дорадчої демократії та підготовки до відновлення функціонування ОМС;
- перегляд можливостей залучення організаційного й інституційного потенціалу ВА укрупнених районів для розв'язання актуальних завдань воєнного часу, зокрема: сприяння узгодженню дій ТГ щодо забезпечення стійкості та швидкого відновлення, забезпечення будівництва й утримання оборонних споруд; акумулювання та агрегування інформаційних потоків від громад, надання методичної, правової допомоги, проведення навчань для представників як ОМС і ВА, так і ОГС щодо впровадження засад самоврядності й застосування інструментів дорадчої демократії;
- надання доручень профільним органам виконавчої влади щодо розроблення спеціальних регуляцій для громад, які перебувають в умовах високих безпекових ризиків (у тому числі на перших етапах після деокупації);
- розроблення дієвих інструментів забезпечення безпеки й правопорядку в громадах, які перебувають в умовах високих безпекових ризиків, у тому числі залучення за можливості ресурсу Сил оборони;
- налагодження взаємодії ВА населених пунктів (безпосередньої або за посередництва ОВА та районних ВА) з профільними міністерствами для оптимізації функціонування відповідної інфраструктури в громадах, насамперед Міністерством розвитку громад, територій та інфраструктури України (щодо організації пасажирських перевезень) і Міністерством енергетики України (щодо залучення місцевої енергогенерації, оптимізації схем постачання електроенергії та стабілізаційних відключень) тощо.

2. Інтеграція завдань із розвитку дорадчої демократії та відновлення самоврядування в систему стратегування й програмування:

- уточнення напрямів і завдань із реалізації цілі згуртованості в Державній стратегії регіонального розвитку до 2027 року відповідно до завдань зі збереження та відновлення основ самоврядності, забезпечення функціонування основних форм дорадчої демократії, у тому числі при реінтеграції деокупованих територій;
- визначення комплексу завдань ВА в умовах повномасштабної війни та ЦА в умовах повоєнної відбудови й реінтеграції деокупованих територій у межах відповідних стратегій деокупації та стратегій відновлення;
- імплементація завдань із відновлення місцевого самоврядування в стратегічні й програмні документи щодо повоєнного відновлення та реінтеграції населення деокупованих територій;
- розроблення основних індикаторів ефективності функціонування місцевої дорадчої демократії, до яких варто, зокрема, внести такі пункти: функціонуюча громадська рада при ВА/ОМС, наявність затвердженого порядку проведення громадських обговорень, кількість проведених обговорень за рік, застосування інших форм дорадчої демократії тощо;
- створення моніторингових груп за участі представників експертного й наукового середовища, представників громадянського суспільства, проведення цими групами регулярного щорічного чи щоквартального моніторингу та оцінювання ефективності функціонування місцевої дорадчої демократії в Україні (з особливою увагою до територій, де ВА замінили місцеві ради та виконавчі комітети).

3. Сприяння вдосконаленню й розвитку інструментів дорадчої демократії з урахуванням сучасних можливостей і викликів:

- надання методичної й правової підтримки створенню місцевих органів самоорганізації населення (ОСН, ОСББ) і їх залученню до взаємодії з ВА шляхом делегування відповідних повноважень;
- розроблення та впровадження в практику роботи ВА типових методик виявлення проблем розвитку громад, які потребують розв'язання, організації обговорень, пошуку рішень у межах інструментів дорадчої демократії;
- розроблення методичних рекомендацій щодо типових положень статутів громад стосовно використання при підготовці та ухваленні рішень інструментів дорадчої демократії, надання доручення ВА щодо доопрацювання в разі потреби та організації ухвалення необхідних змін у статутах громад;
- розроблення методичних рекомендацій щодо організаційного й технічного забезпечення застосування сучасних електронно-комунікаційних технологій при використанні інструментів дорадчої демократії;
- орієнтування ВА на сприяння поширенню цифрової грамотності серед членів громад для їх можливого залучення до процедур дорадчої демократії;
- розроблення та впровадження методичних рекомендацій щодо модерування громадського діалогу й запобігання ризикам конфліктів в умовах деокупованих територій;
- залучення регіонального експертного й наукового середовища до фахового науково-аналітичного супроводу роботи місцевих органів влади (як ОМС, так і ВА), зокрема при розробленні або доопрацюванні стратегій і програм місцевого розвитку, підготовці й реалізації проєктів відновлення, створенні й розбудові інститутів дорадчої демократії тощо.

4. Зміцнення кадрового забезпечення розвитку дорадчої демократії:

- організація навчання представників ОМС (з наданням пріоритетності навчанню працівників ВА) базових компетенцій і навичок у сфері використання інструментів дорадчої демократії, організації громадського діалогу;
- врахування при підготовці кадрового розкладу й кадрового резерву ЦА посади фахівців із роботи з громадськістю;
- організація на базі профільних закладів вищої освіти з публічного управління підготовки фахівців зі взаємодії з громадськістю, організації дорадчої демократії, залучення громадян до ухвалення рішень для

перспектив роботи в структурах ОМС, ВА, а також у ГО та ОСН; передбачення державного й регіонального замовлення на таких фахівців;

- впровадження вивчення засад партисипативної демократії в шкільну освіту, позашкільні освітні процеси, програми «університетів третього віку» тощо;
- вивчення перспектив використання цифрових інструментів і можливостей дистанційної роботи для залучення до співпраці з ВА необхідних фахівців зі взаємодії з громадськістю.

5. Сприяння долученню ОГС до розвитку дорадчої демократії:

- системне сприяння з боку ВА створенню з урахуванням необхідних обмежень перехідного правосуддя ГО з метою консолідації громадських активістів, насамперед волонтерів, ветеранів тощо;
- організація роботи з міжнародними донорами щодо можливого формування напрямів підтримки, пов'язаних із заохоченням участі ГО та ОСН в інструментах дорадчої демократії, а також розвитку інститутів дорадчої демократії; включення відповідних напрямів у міжурядові програми підтримки України;
- забезпечення максимальної (у межах безпекових обмежень) прозорості поточного функціонування ВА, інформації про проблеми, потенціал, перспективи функціонування громад для обізнаності учасників інструментів дорадчої демократії;
- сприяння розвитку регіональних і місцевих ресурсних центрів для фасилітації ГО та ОСН⁵¹: визначення оптимальної конфігурації, допомога в ініціюванні та створенні, допомога в роботі;
- пропагування активістської політичної культури в громадах, сприяння виявленню та утвердженню лідерів громадської думки, посилення фаховості учасників громадського діалогу, зокрема на основі:
 - ▶ створення масових відкритих онлайн- чи очних просвітницьких і фасилітаторських курсів, поширення аудіовізуальних матеріалів для просвітницьких цілей;
 - ▶ проведення медійних кампаній, розміщення соціальної реклами, публікацій у ЗМІ, соціальних мережах тощо;
 - ▶ організації громадських зустрічей, обговорень, консультацій із представниками місцевої влади й експертами щодо актуальних проблем стійкості, відбудови й розвитку громади загалом і самоврядності, зокрема;
- створення в громадах (також планування створення в межах відбудови) локальних просторів згуртованості – парків, скверів, алей, рекреаційних територій, артпросторів тощо з відповідним облаштуванням для активних взаємних контактів людей;
- ухвалення проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України “Про органи самоорганізації населення” щодо удосконалення порядку організації, діяльності та припинення органу самоорганізації населення» (реєстр. № 6319)⁵²;
- інтеграція ОСН і ОСББ у загальне поле ОГС громади шляхом сприяння налагодженню їхньої взаємодії, обміну досвідом, залучення в роботу інструментів дорадчої демократії.

6. Створення сприятливих умов для розвитку інститутів економічної демократії:

a) громадський бюджет:

- внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо унормування принципів формування місцевими органами влади бюджетів участі, серед яких такі: забезпечення рівності можливостей доступу до цього механізму, запобігання викривленню демократичних процедур, можливість чіткого й прозорого державного та громадського контролю;

51 Організація роботи регіональних ресурсних центрів з розвитку місцевої демократії: організ.-метод. реком. А. С. Крупник. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2017. URL: http://www.oridu.odessa.ua/9/buk/new_29_08_17.pdf

52 Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення» щодо удосконалення порядку організації, діяльності та припинення органу самоорганізації населення від 18.11.2021 № 6319. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/28346>

- передбачення співфінансування з Державного бюджету проєктів відновлення, розроблених на засадах бюджетів участі;
 - розроблення для вільного онлайн-доступу конструктора проєктів місцевого розвитку з визначеними орієнтовними цінами на роботи й матеріали, технологічними процедурами тощо для спрощення підготовки ініціативних проєктів для громадських бюджетів;
 - налагодження обміну досвідом із формування та виконання громадських бюджетів у розрізі ТГ і регіонів;
 - внесення до нової редакції Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки та Плану заходів щодо її реалізації норми про стимулювання створення бюджетів участі та їх підтримки з боку держави;
 - організація навчання представників ОМС базових компетенцій і навичок у сфері проєктування, місцевого бюджетування та реалізації бюджетів участі;
 - проведення роз'яснювальної роботи (консультацій) про механізми взаємодії місцевих органів влади та громадськості щодо особливостей формування бюджетів участі, відбору проєктів, їх реалізації та звітування тощо;
 - розроблення та впровадження концептуальних засад використання партисипативного бюджетування у визначенні пріоритетів повоєнного відновлення;
- б) *публічно-приватне партнерство:*
- організація перегляду та внесення змін до Закону України «Про державно-приватне партнерство», зокрема щодо:
 - ▶ впровадження поняття ППП відповідно до чинної міжнародної практики;
 - ▶ пом'якшення критеріїв визначення ППП;
 - ▶ включення до переліку партнерів ОСН та ОСББ, а також громадських об'єднань, що залучені до забезпечення публічних послуг у громаді;
 - визначення спеціальних регуляцій для проєктів ППП, зокрема щодо гарантій стабільності виконання зобов'язань обома сторонами на період виконання проєкту, можливості пом'якшення місцевого оподаткування, надання майна в оренду на пільгових умовах тощо;
- в) *соціальне підприємництво:*
- розроблення та ухвалення Закону України «Про соціальне підприємництво» з урахуванням положень проєкту Концепції розвитку соціального підприємництва в Україні⁵³;
 - визначення засобів державної й місцевої підтримки соціального підприємництва з урахуванням соціальної значущості його діяльності;
 - спрощення умов участі соціальних підприємств у місцевих закупівлях товарів і послуг;
 - сприяння поширенню досвіду (найкращих практик) здійснення соціального підприємництва;
 - інтеграція засад розвитку соціального підприємництва у ветеранську політику держави;
 - навчання та кваліфікаційна підготовка суб'єктів господарювання, які мають намір здійснювати соціальне підприємництво, а також працівників суб'єктів соціального підприємництва щодо особливостей такої діяльності.

7. Сприяння поширенню РГ як інституту місцевої самоврядності:

- розроблення на розвиток відповідної концепції Стратегії розвитку цифрової економіки та суспільства України як інтегрального документа, який визначатиме засади «розумного» розвитку країни й громад,

53 Концепція розвитку соціального підприємництва в Україні. *Організація з безпеки і співробітництва в Європі*: вебсайт. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/e/6/417257.pdf> (дата звернення: 30.07.2024).

у тому числі напрями впровадження нормативно-правового забезпечення, розвитку цифрової інфраструктури мережевих систем, засади й напрями партнерства держави, бізнесу й громад, напрями залучення інструментів РГ для стійкості та відновлення громад;

- коригування чинних концептуальних і програмних підходів до «розумного» розвитку з урахуванням здобутків децентралізації (доцільно розглядати як суб'єкт процесу саме громади відповідно до європейської концепції smart cities and smart communities, SC&C);
- інтегрування в загальнонаціональні, регіональні й місцеві програми відновлення проєктів, спрямованих на створення та/або розбудову «розумних» мереж;
- спрямування фундаментальних і прикладних досліджень, надання державного замовлення на наукові дослідження у сфері розроблення й інтеграції складників «розумних» мереж і формування їх топології в межах громади;
- впровадження навчальних програм і надання державного й регіонального замовлення на підготовку фахівців із компетенціями, необхідними для забезпечення функціонування РГ.

ВИСНОВКИ

В умовах повномасштабної російської агресії, системних гуманітарних й економічних наслідків війни місцеве самоврядування в Україні продовжило функціонувати й стало важливою ланкою в забезпеченні безпеки і оборони, підтримання стійкості тилу. Водночас у низці громад функціонування конституційно визначених ОМС виявилось неможливим через об'єктивно зумовлені безпековою ситуацією чинники або втрату ними правоможності. Створення ВА та виконання ними повноважень ОМС у частині громад відіграло важливу роль для збереження стійкості та функціональності громад. Водночас обмеженість можливостей реалізації демократичних процедур на місцевому рівні призводить до ризиків розмивання засад самоврядності громад, що в перспективі може ускладнити відновлення ОМС після завершення повноважень ВА.

Важливе завдання періоду повномасштабної війни – збереження збудованих у ході реформи децентралізації інституційних засад самоврядності, що потребує запровадження для громад із ВА спеціальних інструментів та інститутів залучення громадськості до ухвалення рішень у сфері публічного адміністрування поза інститутом ОМС, який тимчасово не діє.

Розв'язання цього завдання має бути забезпечене впровадженням системи інструментів дорадчої демократії, які зберігатимуть і зміцнюватимуть комунікацію між громадськістю та владою в процесі ухвалення рішень місцевого значення, громадський вплив на процес врядування та ухвалення рішень місцевого значення. Водночас успішність залучення цих інструментів залежить від наявності в громаді та якості інститутів самоврядності, які консолідують громадську активність і концентрують її довкола проблем і завдань місцевого розвитку.

Складне завдання з відновлення самоврядності постане для звільнених від тимчасової окупації громад, у певній частині яких (ОРДЛО, АР Крим) реформа децентралізації де-факто не відбувалася. Період масового відновлення й неможливості проведення місцевих виборів може бути досить тривалим. Тому впровадження інструментів й інститутів дорадчої демократії з урахуванням необхідних обмежень перехідного правосуддя в цей час має стати головним засобом реінтеграції й розбудови засад самоврядності в громадах для відновлення правоможних ОМС.

Досвід функціонування громад із ВА засвідчує практику використання ними певних інструментів дорадчої демократії під час повномасштабної війни. Його потрібно розширити в період реінтеграції та відбудови. Цьому сприятиме цілеспрямована розбудова інститутів самоврядності, до яких належать організовані громадські об'єднання; локальні самоврядні об'єднання (ОСН та ОСББ); інститути економічної демократії (партисипативне бюджетування, ППП, соціальне підприємництво); інститут РГ.

Стратегічна важливість розвитку інституційних основ і механізмів дорадчої демократії зумовлює необхідність побудови системної багаторівневої політики, яка забезпечуватиме розбудову дорадчої демократії в громадах, де діють ВА.

З огляду на комплексність завдань повоєнної відбудови й реінтеграції суспільства відновлення місцевого самоврядування має бути внесене в цілісну стратегію комплексного повоєнного розвитку деокупованих територій в єдиному правовому, інформаційному, соціально-економічному, культурному, освітньому просторі України.

Додаток 1

Утворені в Україні військові адміністрації населених пунктів (станом на липень 2024 року)*

Область	Кількість утворених військових адміністрацій населених пунктів (у тому числі на тимчасово окупованих територіях)	Підстава
Донецька обл.	36 військових адміністрацій населених пунктів (з них 7 на тимчасово окупованій території)	Указ Президента України № 188/2022 Указ Президента України № 469/2022 Указ Президента України № 620/2022 Указ Президента України № 226/2023 Указ Президента України № 225/2022
Луганська обл.	26 військових адміністрацій населених пунктів (з них 26 на тимчасово окупованій території)	Указ Президента України № 192/2022 Указ Президента України № 665/2022 Указ Президента України № 406/2022 Указ Президента України № 181/2023
Запорізька обл.	39 військових адміністрацій населених пунктів (з них 34 на тимчасово окупованій території)	Указ Президента України № 673/2022 Указ Президента України № 681/2022 Указ Президента України № 197/2023 Указ Президента України № 374/2023 Указ Президента України № 587/2022 Указ Президента України № 525/2022 Указ Президента України № 319/2022
Херсонська обл.	49 військових адміністрацій населених пунктів (з них 34 на тимчасово окупованій території)	Указ Президента України № 658/2022 Указ Президента України № 738/2022 Указ Президента України № 760/2022 Указ Президента України № 865/2022 Указ Президента України № 268/2023 Указ Президента України № 12/2023 Указ Президента України № 3/2023 Указ Президента України № 867/2022 Указ Президента України № 387/2022
Миколаївська обл.	3 військові адміністрації населених пунктів на підконтрольній Україні території	Указ Президента України № 778/2022
Рівненська обл.	1 військова адміністрація населеного пункту на підконтрольній Україні території	Указ Президента України № 82/2024
Сумська обл.	1 військова адміністрація населеного пункту на підконтрольній Україні території	Указ Президента України № 720/2023
Хмельницька обл.	1 військова адміністрація населеного пункту на підконтрольній Україні території	Указ Президента України № 690/2023
Чернігівська обл.	1 військова адміністрація населеного пункту на підконтрольній Україні території	Указ Президента України № 69/2023
Житомирська обл.	1 військова адміністрація населеного пункту на підконтрольній Україні території	Указ Президента України № 260/2022
Київська обл.	1 військова адміністрація населеного пункту на підконтрольній Україні території	Указ Президента України № 156/2022
Харківська обл.	27 військових адміністрацій населених пунктів (з них 1 на тимчасово окупованій території)	Указ Президента України № 680/2022 Указ Президента України № 737/2022 Указ Президента України № 875/2022 Указ Президента України № 319/2023 Указ Президента України № 876/2022

* У таблиці не зазначена Київська міська військова адміністрація, яка була утворена указом Президента України від 24 лютого 2022 року № 68/2022 разом з обласними та районними військовими адміністраціями.

Додаток 2

Громади, де начальники військових адміністрацій виконують повноваження місцевих рад і їхніх виконавчих органів*

Область	Кількість утворених військових адміністрацій населених пунктів (у тому числі на тимчасово окупованих територіях)	Підстава
Донецька обл.	<p>Під контролем України (неокуповані): Дружківська, Костянтинівська, Краматорська, Лиманська, Миколаївська¹, Святогірська, Курахівська, Добропільська, Мирноградська, Покровська, Селидівська, Білозерська, Новгородівська, Слов'янська міські ВА;</p> <p>Великоновосілівська, Черкаська² Гродівська, Новодонецька, Олександрівська, Удаченська селищні ВА;</p> <p>Комарська, Шахівська, Андріївська, Криворізька сільські ВА</p> <p>Тимчасово окуповані: Авдіївська, Мар'їнська, Світлодарська, Бахмутська, Сіверська, Соледарська міські ВА;</p> <p>Очеретинська селищна ВА</p> <p>На лінії зіткнення: Часовоярська, Торецька, Вугледарська міські ВА;</p> <p>Званівська, Іллінівська сільські ВА</p>	<p>Постанова Верховної Ради України № 2397-IX від 18.07.2022</p> <p>Постанова Верховної Ради України № 2542-IX від 30.08.2022</p> <p>Постанова Верховної Ради України № 2616-IX від 21.09.2022</p> <p>Постанова Верховної Ради України № 2703-IX від 03.11.2022</p> <p>Постанова Верховної Ради України № 3134-IX від 30.05.2023</p>
Луганська обл.	<p>Тимчасово окуповані: Кременівська, Рубіжанська, Щастинська, Сватівська, Старобільська, Лисичанська, Гірська, Попаснянська, Сєверодонецька міські ВА;</p> <p>Станично-Луганська, Біловодська, Білокуракинська, Білолуцька, Красноріченська, Лозно-Олександрівська, Марківська, Міловська, Нижньодуванська, Новоайдарська, Новопсковська, Троїцька селищні ВА;</p> <p>Нижньотеплівська, Широківська, Коломийчеська, Чмирівська, Шульгинська сільські ВА</p>	<p>Постанова Верховної Ради України № 2333-IX від 01.07.2022</p> <p>Постанова Верховної Ради України № 2670-IX від 18.10.2022</p> <p>Постанова Верховної Ради України № 2705-IX від 03.11.2022</p>
Запорізька обл.	<p>Під контролем України (неокуповані):</p> <p>Гуляйпільська, Орхівська міські ВА;</p> <p>Кам'янська, Степногірська селищні ВА;</p> <p>Тимчасово окуповані: Дніпрорудненська, Енергодарська, Кам'янсько-Дніпровська, Молочанська, Бердянська, Приморська, Токмацька міські ВА;</p> <p>Кам'янська, Комиш-Зорянська, Розівська, Чернігівська³, Андріївська, Веселівська, Мирненська, Якимівська селищні ВА;</p> <p>Благовіщенська, Воскресенська, Малобілозерська, Новобогданівська, Осипенківська, Плодородненська, Преображенська, Смирновська, Софіївська, Андрівська, Берестівська, Новенська, Семенівська, Великобілозерська, Костянтинівська, Новоуспенівська, Олександрівська, Федорівська сільські ВА</p> <p>На лінії зіткнення: Малинівська сільська ВА</p>	<p>Постанова Верховної Ради України № 2669-IX від 18.10.2022</p> <p>Постанова Верховної Ради України № 2671-IX від 18.10.2022</p> <p>Постанова Верховної Ради України № 2704-IX від 03.11.2022</p> <p>Постанова Верховної Ради України № 2831-IX від 13.12.2022</p> <p>Постанова Верховної Ради України № 3045-IX від 11.04.2022</p> <p>Постанова Верховної Ради України № 3059-IX від 02.05.2023</p> <p>Постанова Верховної Ради України № 3340-IX від 23.08.2023</p>

* (станом на липень 2024 року)

1 Ідеться про місто Миколаївка Краматорського району Донецької області.
 2 Ідеться про селище Черкаське Краматорського району Донецької області.
 3 Ідеться про селище Чернігівка Бердянського району Донецької області.

Область	Кількість утворених військових адміністрацій населених пунктів (у тому числі на тимчасово окупованих територіях)	Підстава
Херсонська обл.	<p>Під контролем України (неокуповані): Херсонська, Бериславська міські ВА; Калинівська, Великоолександрівська, Високопільська, Каланчацька, Білозерська селищні ВА; Борозенська, Милівська, Станіславська, Новоолександрівська, Новорайська, Тягинська, Дар'ївська, Чорнобаївська сільські ВА</p> <p>Тимчасово окуповані: Таврійська, Голопристанська, Каховська, Скадовська, Олешківська, Новокаховська, Генічеська міські ВА; Асканія-Нова, Великопетиська, Верхньорогачицька, Горностаївська, Мирненська, Новотроїцька, Іванівська, Лазурненська, Любимівська, Нижньосірогозька, Нововоронцовська, Чаплинська селищні ВА; Музиківська, Присиваська, Тавричанська, Виноградівська, Бехтерська, Великокопанівська, Зеленопідська, Новомиколаївська, Ювілейна, Костянтинівська, Кочубеївська, Рубанівська, Чулаківська, Долматівська, Хрестівська сільські ВА</p>	<p>Постанова Верховної Ради України № 2706-IX від 03.11.2022</p> <p>Постанова Верховної Ради України № 2778-IX від 16.11.2022</p> <p>Постанова Верховної Ради України № 2830-IX від 13.12.2022</p> <p>Постанова Верховної Ради України № 2860-IX від 12.01.2023</p> <p>Постанова Верховної Ради України № 2898-IX від 06.02.2023</p> <p>Постанова Верховної Ради України № 3009-IX від 21.03.2023</p> <p>Постанова Верховної Ради України № 3179-IX від 29.06.2023</p>
Миколаївська обл.	<p>Під контролем України (неокуповані): Снігурівська міська ВА; Первомайська селищна ВА; Горохівська сільська ВА</p>	<p>Постанова Верховної Ради України № 2861-IX від 12.01.2023</p>
Житомирська обл.	<p>Під контролем України (неокуповані): Народицька селищна ВА</p>	<p>Постанова Верховної Ради України № 2831-IX від 13.12.2022</p>
Харківська обл.	<p>Під контролем України (неокуповані): Балаклійська, Дергачівська, Ізюмська, Чугуївська, Куп'янська міські ВА; Борівська, Великобурлуцька, Золочівська, Малинівська, Роганська, Печенізька, Чкаловська, Савинська, Старосалтівська, Шевченківська селищні ВА; Вільхівська, Оскільська, Циркунівська, Кіндрашівська, Куньєвська, Петропавлівська, Вільхуватська, Наталинська, Курилівська сільські ВА</p> <p>На лінії зіткнення: Вовчанська міська ВА; Липецька сільська ВА</p> <p>Тимчасово окуповані: Дворічанська селищна ВА</p>	<p>Постанова Верховної Ради України № 2777-IX від 16.11.2022</p> <p>Постанова Верховної Ради України № 2897-IX від 06.02.2023</p> <p>Постанова Верховної Ради України № 3492-IX від 22.11.2023</p>

ДЕМОКРАТИЧНІ ІНСТИТУТИ ДЛЯ ГРОМАД З ОБМЕЖЕНИМИ МОЖЛИВОСТЯМИ САМОВРЯДУВАННЯ

Аналітична доповідь

Автори:

ЯРОСЛАВ ЖАЛІЛО

АНАТОЛІЙ ГОЛОВКА

Літературний редактор М. Добоні

Дизайн макету С. Буравченко

Видання підготовлено на базі

Українського незалежного центру політичних досліджень

Жовтень 2024