

МІСЦЕВА ДЕМОКРАТІЯ В ДІЇ: СТАТУТ ГРОМАДИ ТА ІНСТРУМЕНТИ МІСЦЕВОЇ ДЕМОКРАТІЇ

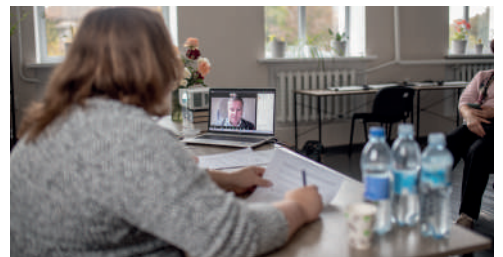
ПРАКТИЧНИЙ
ЕЛЕКТРОННИЙ
ПОСІБНИК
на прикладі
Понорницької та
Холминської
територіальних громад

м. Чернігів, 2025

Цей посібник створено для представників місцевого самоврядування та активних мешканців, які використовують або планують запроваджувати інструменти участі.

Передусім це:

- голови, секретарі та депутати місцевих рад;
- старости та працівники виконавчих органів рад (юристи, фахівці з розвитку, стратегій, бюджету);
- активісти, представники громадських організацій та ініціативних груп;
- члени дорадчих і громадських рад при органах місцевого самоврядування;
- інші зацікавлені особи.



Посібник створено в межах реалізації проекту «Громади для громадян: впровадження Статутів для Холминської, Понорницької громад Чернігівщини», який реалізується ГО «Агенція ефективного розвитку» за підтримки Міжнародного фонду «Відродження» у межах ініціативи «Громадянське суспільство для розвитку демократії та прав людини в Україні». Матеріал представляє позицію ГО «Агенція ефективного розвитку» і не обов'язково відображає позицію Міжнародного фонду «Відродження».

ЗМІСТ

1. Вступ: навіщо громаді Статут і участь мешканців	4
2. Основи партисипації: від присутності до реального впливу	5
3. Правові засади місцевої демократії та інструменти участі	8
4. Інструменти місцевої демократії (ІМД)	10
5. Окремі ІМД у практиці партисипації	13
6. Статут громади: алгоритм створення і дії	20
7. Зміст Статуту територіальної громади (орієнтовна структура)	22
8. Досвід Понорницької та Холминської територіальних громад (ТГ)	23

1 ВСТУП: НАВІЩО ГРОМАДІ СТАТУТ І УЧАСТЬ МЕШКАНЦІВ

Кожна громада щодня ухвалює рішення, які напряду впливають на життя людей: які послуги працюватимуть, що ремонтувати в першу чергу, куди підуть обмежені бюджетні кошти. Від того, чи розуміють мешканці ці рішення і чи можуть на них впливати, залежить рівень довіри до місцевої влади й готовність людей брати співвідповідальність за розвиток громади. Для цього потрібні зрозумілі «правила гри»: хто і як ухвалює рішення, у який спосіб мешканці можуть ініціювати зміни, де поставити запитання чи висловити заперечення.

Саме таку роль відіграє Статут територіальної громади. Його часто називають «малою конституцією громади», адже він поєднує в собі ключові речі: структуру та органи місцевого самоврядування, базові процедури ухвалення рішень, порядок використання інструментів місцевої демократії, а також може відображати особливості місцевої ідентичності, символіку, важливі дати й традиції.

Статут територіальної громади затверджується рішенням сільської, селищної чи міської ради. Перед ухваленням його проєкт обов'язково виноситься на громадські слухання, щоб жителі могли ознайомитися зі змістом, поставити запитання та запропонувати свої зауваження. Після затвердження радою Статут стає основним локальним нормативно-правовим актом громади і є обов'язковим до виконання всіма органами та посадовими особами місцевого самоврядування. Важливо відрізнити Статут територіальної громади від статутів підприємств чи організацій: він не «створює» громаду, а визначає правила взаємодії між громадою та органами місцевого самоврядування в межах Конституції та законів України.

Після ухвалення Закону України від 09.05.2024 № 3703-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування» до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» було внесено, зокрема, зміни до статті 19. Оновлена стаття прямо встановлює, що затвердження Статуту територіальної громади є обов'язковим, а ця норма набирає чинності з 1 січня 2027 року. Отже, до цієї дати всі громади мають ухвалити власні Статуты або привести чинні у відповідність до нових вимог.

В умовах тривалого воєнного стану, коли проведення чергових місцевих виборів відкладене, питання участі жителів у прийнятті рішень стає особливо чутливим. Закон про народовладдя на

місцевому рівні не замінює вибори, але посилює інші канали впливу громадян – через Статути, публічні консультації, місцеві ініціативи, громадські слухання, участь у плануванні та розподілі бюджету. Так громади отримують чіткіші й доступніші інструменти для щоденного впливу на рішення місцевої влади, навіть коли виборчі процедури тимчасово не можуть бути реалізовані в повному обсязі.

Участь мешканців у справах громади – це більше, ніж просто відвідувати вибори раз на кілька років чи формально «відбути» громадські слухання. Це можливість мати доступ до інформації, впливати на зміст рішень ще до їх ухвалення, пропонувати власні ідеї, контролювати виконання обіцяного. Там, де люди залучені до процесів, рішення стають реалістичнішими й стійкішими, конфліктів менше, а відповідальність розподіляється не лише на «раду» чи «голову», а й на громаду в цілому.

Статут і інструменти місцевої демократії (ІМД) взаємопов'язані. Без чітко прописаних процедур у Статуті й локальних положеннях участь мешканців легко перетворюється на формальність. Водночас Статут, який не підкріплений живою практикою участі, ризикує залишитися документом «для полиці». Завдання громади – не лише ухвалити Статут, а й наповнити його реальним змістом: електронними петиціями, громадським бюджетом, громадськими слуханнями, місцевими ініціативами та іншими інструментами, які люди справді можуть і хочуть використовувати.

Цей посібник базується на досвіді розробки та ухвалення Статутів Понорницької та Холминської територіальних громад Чернігівщини й може стати практичним орієнтиром для тих, хто тільки розпочинає свій шлях або планує оновити вже чинний Статут, щоб зробити його ближчим до людей.

2 ОСНОВИ ПАРТИСИПАЦІЇ: ВІД ПРИСУТНОСТІ ДО РЕАЛЬНОГО ВПЛИВУ

Коли ми говоримо про участь мешканців у справах громади, важливо розрізняти формальну «присутність» і реальний вплив. Людей можна запросити на захід, дати їм послухати презентацію і поставити підпис у «листі реєстрації» – але це ще не партисипація.

Партисипація у місцевому самоврядуванні – це усвідомлена участь людей у підготовці, ухваленні та контролі рішень, які стосуються їхнього життя. Вона передбачає кілька рівнів:

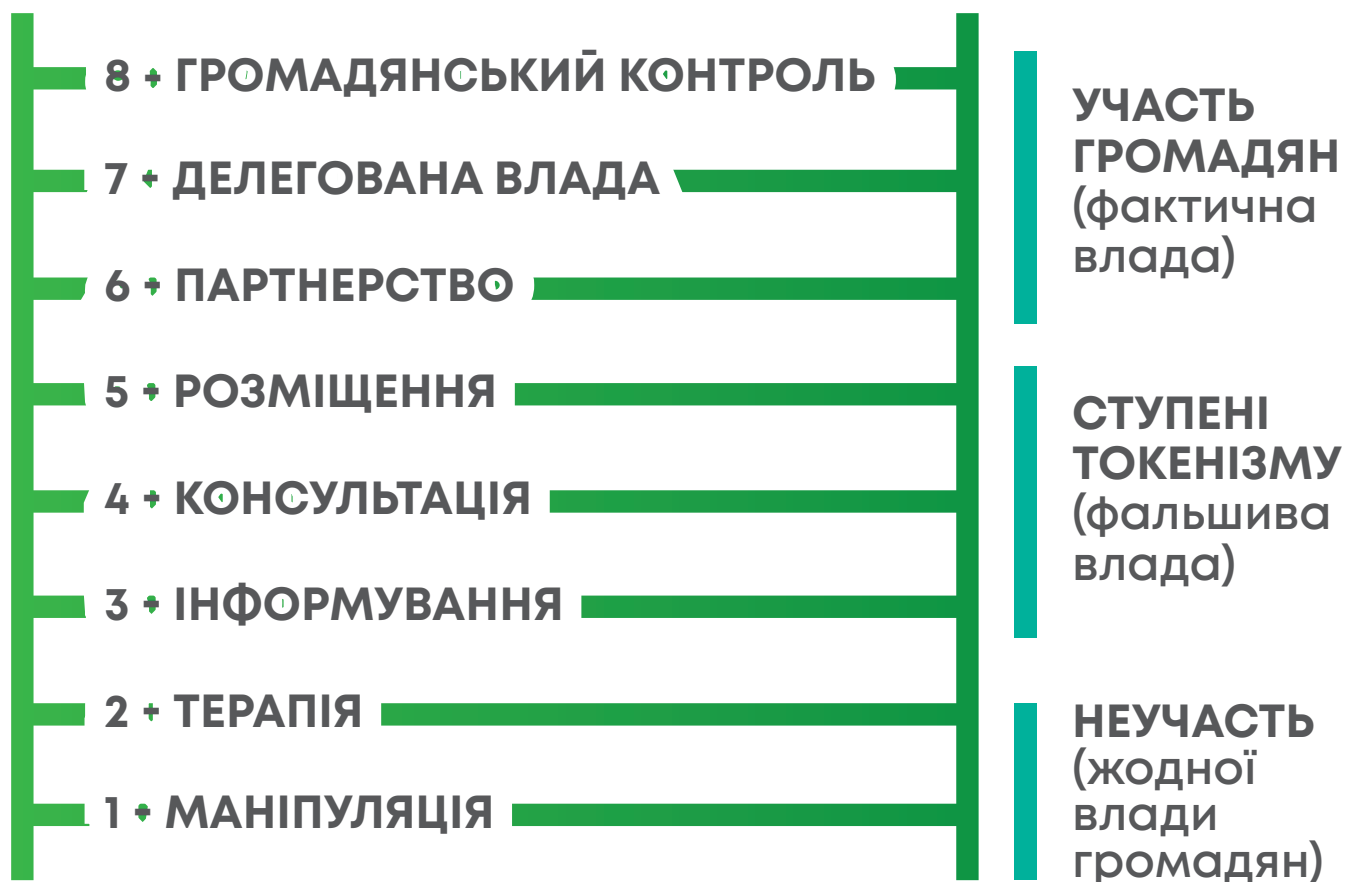
- люди мають доступ до інформації – знають, що планується і що вже вирішено;

- можуть висловити свою позицію та впливати на зміст рішень – через звернення, петиції, відвідування особистого прийому посадовців, участь у консультаціях чи слуханнях, консультаційно-дорадчих органах;
- можуть контролювати виконання – відслідковувати, чи зроблено те, що було обіцяно через публічні звіти голови, депутатів, керівників виконавчих органів та їх оприлюднення.

Тільки коли всі ці елементи поєднуються, ми можемо говорити про повноцінну участь, а не про її імітацію.

«ДРАБИНА УЧАСТІ»: ДЕ МИ НАСПРАВДІ?

Одна з найвідоміших моделей, яка допомагає «приміряти» реальність участі, – це так звана «драбина громадянської участі», запропонована дослідницею Шеррі Арнстайн. Вона показує, що різні форми «залучення» можуть означати зовсім різний обсяг влади для громадян.



Спрощено можна виділити три рівні:

Неучасть – коли заходи проводяться радше для маніпуляції чи «розрядки напруги», а не для реального впливу людей (формальні зустрічі без можливості щось змінити).

Умовна участь «для галочки» – коли людей інформують або формально «консультуються», але рішення ухвалюються без урахування їхніх позицій.

Реальна участь – коли громада виступає партнером: бере участь у розробці рішень, має вплив на розподіл ресурсів, контролює виконання, а органи місцевого самоврядування готові вести переговори, а не просто «повідомляти».

Для будь-якого інструменту місцевої демократії – петицій, громадського бюджету, слухань, місцевих ініціатив – важливе не лише те, що він «є у Статуті», а й на якій сходинці цієї умовної драбини він працює в реальному житті.

ПРИНЦИПИ ЯКІСНОЇ УЧАСТІ

Рада Європи у своїх керівних принципах громадської участі наголошує, що зміст важить не менше, ніж форма. Для якісної участі потрібні, зокрема:

- **взаємоповага** між владою, громадянами та організаціями громадянського суспільства;
- **відкритість і прозорість** – зрозумілі процедури, доступ до інформації, пояснення, що і чому ухвалено;
- **інклюзивність і недискримінація** – можливість участі для різних груп, включно з тими, хто зазвичай «не доходить» до громадських заходів (молодь, люди з інвалідністю, внутрішньо переміщені особи тощо);
- **гендерна рівність** – рівні можливості жінок і чоловіків впливати на рішення й представляти громаду;
- **доступність форматів** – зрозуміла мова, зручний час і місце, можливість онлайн-участі.

Ці принципи можна використовувати як просту «пам'ятку»: якщо процедура начебто є, але вона закрита, формальна й недоступна для більшості людей – це не партисипація, навіть якщо вона красиво описана в документах.

У наступному розділі ми подивимося, на чому тримається місцева демократія з юридичної точки зору: від Конституції та документів Ради Європи до законів України, Статуту громади й місцевих положень. Саме ці акти визначають, які інструменти участі взагалі можливі в громаді, хто й у який спосіб може ними користуватися та які обов'язки має влада у відповідь.

3 ПРАВОВІ ЗАСАДИ МІСЦЕВОЇ ДЕМОКРАТІЇ ТА ІНСТРУМЕНТИ УЧАСТІ

Місцева демократія спирається не лише на політичну культуру чи добру волю окремих посадовців та передусім на чіткі правові правила. Саме ними визначено, як організоване місцеве самоврядування, які права мають жителі громади, у який спосіб вони можуть брати участь у прийнятті рішень та вимагати підзвітності від влади.

Ключове «ядро» такої правової основи складають декілька груп нормативно-правових документів – від міжнародних документів та національних правових актів до документів регіонального, субрегіонального та місцевого рівнів, що включають Статuti громад, положення та місцеві програми.

Конституція України

Закріплює, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює її як безпосередньо, так і через органи державної влади та місцевого самоврядування. Конституція визнає і гарантує місцеве самоврядування як одну з основ конституційного ладу та закладає право громадян брати участь в управлінні державними й місцевими справами.

Європейська хартія місцевого самоврядування та документи Ради Європи

Європейська хартія підкреслює важливість сильного, автономного місцевого самоврядування для демократії загалом. Вона говорить про близькість влади до громадян, підзвітність місцевих органів, достатність ресурсів і право людей впливати на місцеву політику. Керівні принципи щодо громадської участі у процесі прийняття політичних рішень доповнюють цю основу: вони наголошують на взаємоповазі, прозорості, інклюзивності, гендерній рівності та доступності як на обов'язкових умовах якісної участі.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»

Це базовий закон, який визначає статус територіальної громади, систему органів місцевого самоврядування, їхні повноваження та форми участі жителів у вирішенні питань місцевого значення. Оновлені норми цього закону детально описують роль Статуту громади, встановлюють вимоги до його змісту, процедури підготовки й ухвалення, а також прямо пов'язують Статут із розвитком інструментів місцевої демократії – загальних зборів, місцевих ініціатив, громадських слухань, громадського оцінювання, публічних консультацій та інших форм участі жителів.

Закон України «Про звернення громадян»

Гарантує право кожної людини звернутися до органів влади з пропозицією, заявою чи скаргою; визначає форми звернень (усні, письмові, електронні, індивідуальні та колективні), строки й порядок їх розгляду, а також обов'язки органів влади щодо надання відповіді. На його основі, зокрема, функціонують сучасні інструменти електронної демократії, включно з електронними петиціями.

Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків»

Закріплює принцип рівності жінок і чоловіків у всіх сферах життя – у тому числі в участі в місцевому самоврядуванні, роботі дорадчих органів, громадських слуханнях, процесах планування та розподілу бюджету. Для місцевої демократії це означає, що громада має не лише формально «допускати», а й реально створювати умови для участі різних груп – жінок і чоловіків, молоді, людей старшого віку, людей з інвалідністю тощо.

Бюджетний кодекс України

Визначає загальні правила формування та виконання бюджетів, у тому числі місцевих. Він дає можливість громадам запроваджувати власні програми й порядки використання коштів, що відкриває простір для інструментів участі в бюджетному процесі – зокрема, громадських бюджетів (бюджетів участі), які оформлюються рішеннями місцевих рад.

Статут територіальної громади та місцеві положення

На рівні конкретної громади всі ці норми «збираються до купи» через Статут територіальної громади та низку локальних актів – положення про громадські слухання, про громадський бюджет, про місцеві ініціативи, про публічні консультації, про органи самоорганізації населення, про консультативно-дорадчі органи, про порядок громадського оцінювання діяльності органів влади тощо. Статут і ці положення роблять загальні норми законів зрозумілими й застосовними на практиці: вони визначають конкретні процедури, строки, мінімальну кількість підписів, форми інформування мешканців, обов'язковість розгляду пропозицій і способи зворотного зв'язку, форми заяв, протоколів та інших документів для практичного застосування ІМД.

У наступному розділі ми розглянемо, які саме інструменти участі передбачає законодавство та як вони можуть бути закріплені й використані у Статуті громади.

4 ФОРМИ УЧАСТІ ГРОМАДИ ЗА ЗАКОНОМ: ІНСТРУМЕНТИ МІСЦЕВОЇ ДЕМОКРАТІЇ

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає дев'ять форм участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення. Це й є базові інструменти місцевої демократії:

Місцевий референдум.

Це форма безпосереднього волевиявлення, коли територіальна громада приймає рішення з питань місцевого значення шляхом голосування. На рівні Конституції та базового законодавства місцевий референдум визначений як спосіб самостійного вирішення питань, що належать до компетенції громади. Водночас на практиці цей інструмент зараз фактично не використовується: спеціальний закон про місцевий референдум не ухвалений, а в умовах воєнного стану проведення референдумів додатково обмежене. Попри це, в правовій системі він залишається важливою формою прямої демократії, яка потребує подальшого нормативного врегулювання.

Загальні збори (конференції) жителів.

Загальні збори – це зібрання усіх або частини жителів села, селища, міста, мікрорайону чи старостинського округу, під час якої обговорюються та вирішуються питання місцевого значення. На таких зборах мешканці можуть формулювати звернення, пропозиції й рекомендації до ради та її виконавчих органів, висловлювати позицію щодо якості послуг, благоустрою, використання спільного майна тощо. Порядок скликання і проведення загальних зборів, вимоги до кворуму та оформлення рішень зазвичай деталізуються у Статуті громади та відповідному положенні.

Місцева ініціатива.

Місцева ініціатива – це право жителів громади винести на розгляд ради питання, що належать до її відання, у формі пропозиції чи проєкту рішення. Група мешканців готує текст ініціативи, збирає встановлену Статутом кількість підписів і подає її до ради. Рада зобов'язана розглянути місцеву ініціативу на пленарному засіданні та ухвалити мотивоване рішення – підтримати її (повністю або частково) чи відхилити із зазначенням причин. Такий механізм не гарантує автоматичного ухвалення ініціативи, але забезпечує, що важливі для жителів питання не можуть бути проігноровані.

Громадські слухання.

Громадські слухання – це зустріч жителів громади з депутатами та

посадовими особами органів місцевого самоврядування, на якій представники влади інформують про важливі для громади питання, презентують проєкти рішень, а мешканці можуть ставити запитання, висловлювати зауваження та пропозиції. Пропозиції та результати слухань фіксуються у протоколі і підлягають обов'язковому розгляду радою чи виконавчими органами. Статут громади, як правило, визначає, у яких випадках громадські слухання є обов'язковими (наприклад, щодо проєкту Статуту, стратегії розвитку, бюджету, містобудівної документації) та як саме вони проводяться.

(детальніше про слухання – у відповідному підрозділі далі).

Участь жителів у плануванні та розподілі коштів місцевого бюджету.

Ця форма участі охоплює різні способи залучення мешканців до бюджетного процесу – від обговорення пріоритетів бюджетних витрат до реальної участі у розподілі частини коштів. Найвідомішим інструментом у цьому блоці є громадський бюджет (бюджет участі), коли частина коштів місцевого бюджету спрямовується на проєкти, запропоновані й обрані самими жителями.

Громадський бюджет дає можливість мешканцям не лише висувати ідеї (наприклад, облаштування публічних просторів, освітлення вулиць, проєкти в сфері безпеки, культури, спорту, молодіжної політики) та голосувати за них і відстежувати реалізацію. Положення про громадський бюджет зазвичай визначає, яку суму коштів виділяють, хто може подавати проєкти, які критерії застосовуються під час попередньої перевірки, як організовано голосування (онлайн та/або офлайн) та яким чином здійснюється звітування перед громадою. У воєнний час багато громад адаптують громадський бюджет під нові пріоритети – безпеку, енергоефективність, підтримку вразливих груп, але зберігають саме принцип участі.

Публічні консультації.

Публічні консультації – це процес, під час якого орган місцевого самоврядування офіційно звертається до жителів, громадських організацій, бізнесу та інших зацікавлених сторін із запитом висловитися щодо проєктів нормативно-правових актів, програм, стратегій тощо. Консультації можуть проводитися у формі онлайн- та офлайн-обговорень, збору письмових пропозицій, зустрічей, фокус-груп тощо. Вимоги до публічних консультацій задаються законодавством і деталізуються в Статуті та локальних положеннях: хто ініціює консультації, як довго триває обговорення, як оприлюднюються результати й у який спосіб влада має показати, які пропозиції враховано, а які – ні.

Консультативно-дорадчі органи при органах та/або посадових особах місцевого самоврядування.

Йдеться про різні форми постійного діалогу влади з громадянами: громадські ради, молодіжні ради, координаційні й експертні ради тощо. Такі органи формуються з представників громадських організацій, ініціативних груп, професійних спільнот, інколи – окремих активних жителів. Вони не ухвалюють обов'язкових рішень, але можуть ініціювати, аналізувати проекти рішень, давати рекомендації, порушувати важливі для громади теми, бути «постійним каналом зв'язку» між владою та активними мешканцями. Порядок створення і роботи цих органів визначається положеннями, затвердженими радою чи головою громади.

Громадське оцінювання діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Це інструмент, який дозволяє жителям регулярно оцінювати роботу ради та депутатів, виконавчих органів, старост, голови громади, окремих служб чи комунальних підприємств. Громадське оцінювання може здійснюватися через опитування, анкетування, публічні звіти й обговорення, рейтинги якості послуг, «картки громадської оцінки» (citizen scorecards) тощо. Результати такого оцінювання не замінюють виборів, але дають сигнал про довіру чи недовіру, виявляють проблемні ділянки й можуть бути підставою для коригування політик та управлінських рішень. Процедури громадського оцінювання доцільно закріплювати в Статуті та окремих положеннях.

Інші форми участі, що не суперечать закону.

Закон залишає перелік форм участі відкритим. Громади можуть розвивати й інші інструменти, які відповідають їхнім потребам і не суперечать законодавству: електронні петиції, органи самоорганізації населення (вуличні, квартальні, будинкові комітети), електронні консультації на платформах е-демократії, місцеві ініціативні групи, тематичні коаліції, публічні форуми, збори з представниками окремих цільових груп тощо. У цьому посібнику окремий наголос зроблено на електронних петиціях, громадському бюджеті та громадських слуханнях як на інструментах, які можуть стати «точкою входу» до ширшої практики партисипації в громаді.

5 ІМД У ПРАКТИЦІ ПАРТИСИПАЦІЇ ТА СТАТУТІ ГРОМАДИ

У попередньому розділі ми подивилися на весь «набір» інструментів участі, які передбачає закон. Однак для більшості громад на практиці ключовими «точками входу» до партисипації стають кілька конкретних механізмів. У цьому розділі зосередимось детальніше на найбільш дієвих та популярних ІМД, які використовуються громадами, а також були пріоритизовані у Понорницькій та Холминській громадах.

Електронні петиції: як інструмент участі громади

Електронна петиція (е-петиція) – це особлива форма колективного звернення громадян, передбачена ст. 23¹ Закону України «Про звернення громадян». Вона дозволяє мешканцям публічно сформулювати пропозицію до органу місцевого самоврядування, зібрати підписи онлайн та домогтися обов'язкового розгляду цієї пропозиції радою чи головою громади.

У Статутах Понорницької та Холминської територіальних громад е-петиціям присвячено окремий додаток, де покроково описано порядок їх подання, розгляду та реалізації. На практиці для роботи з е-петиціями може використовуватися як офіційний сайт громади, так і модуль «Місцеві петиції» на національній платформі електронної демократії E-DEM (<https://e-dem.ua>) також цей функціонал є на сайті Взаємодія (<https://petition.diia.gov.ua/>)

Основні етапи роботи з е-петицією:

ЕТАП	ЗМІСТ ЕТАПУ
Розміщення петиції	Автор готує текст петиції з пропозицією, що належить до компетенції ради чи її виконавчих органів. Петиція подається через офіційний сайт громади або платформу E-DEM. Відповідальна посадова особа/модератор перевіряє її на відповідність базовим вимогам (відсутність образ, мови ворожнечі, закликів до насильства тощо). Після цього петиція оприлюднюється. Після опублікування автор не може змінювати чи відкликати текст петиції.

ЕТАП	ЗМІСТ ЕТАПУ
Збір підписів	Після оприлюднення починається збір підписів протягом строку, визначеного Статутом (але не більше 3 місяців). Підтримати петицію можуть мешканці громади, які пройшли електронну ідентифікацію (через BankID НБУ або кваліфікований електронний підпис – КЕП). Петиція вважається підтриманою, якщо вона набрала не менше мінімальної кількості підписів, установленної Статутом чи рішенням ради.
Розгляд е-петиції	Підтримана е-петиція обов'язково розглядається радою або іншим визначеним органом місцевого самоврядування чи посадовою особою. Автор має право бути присутнім (і за потреби – виступити) під час її розгляду на відповідному засіданні. За результатами розгляду ухвалюється рішення – підтримати пропозицію (повністю або частково) чи відхилити її із зазначенням мотивів.
Реалізація та контроль	Якщо петицію ухвалено, виконавчі органи готують заходи для її реалізації (наприклад, проект рішення чи розпорядження, зміни до програм, плани робіт). Інформація про ухвалене рішення та його виконання оприлюднюється на офіційному сайті громади/ платформі е-петицій. Якщо петиція не набрала необхідної кількості підписів у встановлений строк, вона розглядається як звичайне звернення громадянина згідно із Законом «Про звернення громадян» із обов'язком надати відповідь у визначений законом строк.

Дискусійне питання: скільки підписів має збирати е-петиція?

Окреме практичне питання для кожної громади – який **поріг підписів** вважати достатнім для підтримки е-петиції. Закон дає орієнтири, але остаточне рішення ухвалює сама громада через Статут або окреме положення.

Перехідні положення Закону № 577-VIII у 2015 році передбачили вимоги щодо кількості підписів громадян на підтримку електронної петиції до органу місцевого самоврядування та строку збору

підписів. Для більшості сільських та селищних громад це орієнтир у діапазоні 50–100 підписів, для міських – від 100 до 1 000. Водночас це лише рамкові показники: після ухвалення Статуту громада може **самостійно визначати** свій поріг підтримки. Крім того, встановлені у Законі орієнтири стосувалися збору голосів у адміністративно-територіальній одиниці (селі, селищі, місті) з певною чисельністю жителів, а не у територіальній громаді - їх було остаточно утворено в нинішній конфігурації лише у 2020 році.

У ході роботи над Статутами Понорницької та Холминської територіальних громад, консультацій з представниками громади були прийнято:

- у Понорницькій ТГ поріг підтримки е-петиції встановлено на рівні 50 підписів;
- у Холминській ТГ – на рівні 150 підписів.

Під час підключення до платформи **E-DEM** (модуль «Місцеві петиції») модератори звернули увагу, що для Холминської громади поріг у 150 підписів може бути надто високим і фактично ускладнювати використання цього інструменту. Попри це, на момент підключення обидві громади були зареєстровані в системі E-DEM з тими правилами, які наразі закріплені в їхніх Статутах та положеннях. Водночас Холминська громада вже декларує намір у подальшому переглянути й знизити встановлену планку кількості голосів – орієнтовно до рівня 50 підписів. Такий крок має зробити інструмент е-петицій більш досяжним для мешканців та підвищити реальність його використання у практиці місцевої демократії.

Громадські слухання: як інструмент діалогу громади та влади

Громадські слухання – одна з ключових форм участі жителів у вирішенні питань місцевого значення. Під час слухань мешканці можуть отримати інформацію про заплановані рішення, поставити запитання, висловити підтримку чи зауваження, а орган місцевого самоврядування – почути позицію тих, кого це рішення стосується найбільше.

У законодавстві України громадські слухання передбачені ст. 13 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», а спеціалізовані види слухань (у сфері містобудування, оцінки впливу на довкілля тощо) регулюються окремими актами Кабінету Міністрів України. У Статутах Понорницької та Холминської територіальних громад порядок проведення слухань детально врегульовано окремим положенням: воно визначає, хто може ініціювати слухання, як вони скликаються, у які строки потрібно оприлюднювати оголошення, як

оформлюється протокол і як інформують жителів про результати. Слухання можуть проводитися як на рівні всієї громади, так і в межах окремого населеного пункту чи старостинського округу; з правом голосу у громадських слуханнях беруть участь жителі громади віком від 14 років.

Закон і Статут визначають випадки, коли проведення слухань є обов'язковим. Зокрема, це:

- ухвалення та внесення змін до Статуту громади;
- розгляд проєктів ключових програмних документів (концепцій, програм, стратегій, планів тощо);
- обговорення проєкту місцевого бюджету;
- інші питання, прямо передбачені законом або Статутом (зокрема рішення щодо об'єктів підвищеного суспільного інтересу).

Як організувати громадські слухання: основні кроки

1. Ініціатива. Почати слухання можуть: сільська/селищна рада, голова, виконавчий комітет, орган самоорганізації населення або група жителів, кількість яких визначена Статутом. Хто саме й як подає таку пропозицію – прописується в окремому положенні громади.

2. Підготовка матеріалів. Виконавчий орган ради (відповідний відділ, управління, секретаріат) готує проєкт рішення та коротке пояснення «людською мовою»: у чому суть питання, кого воно стосується, які можливі варіанти. Важливо, щоб ці матеріали були не лише юридично коректними, а й зрозумілими для жителів.

3. Оголошення. Рада або виконком оприлюднюють повідомлення про слухання не пізніше строків, визначених положенням: дата, час, місце, тема, посилання на матеріали (сайт громади, паперові примірники у раді, старостаті, ЦНАП). Добре, якщо використано кілька каналів – сайт, дошки оголошень, соцмережі, оголошення в населених пунктах.

4. Проведення слухань. Головуючий відкриває слухання, коротко пояснює порядок роботи й правила виступів. Спочатку представник органу місцевого самоврядування презентує проєкт рішення, далі жителі ставлять запитання, висловлюють зауваження та пропозиції.

5. Протокол. Під час слухань секретар фіксує ключові питання, пропозиції та зауваження. Після завершення протокол підписують головуєчий і секретар. Узагальнені пропозиції офіційно передаються до ради або виконкому.

6. Розгляд і зворотний зв'язок. Рада чи виконавчий комітет розглядають результати слухань і приймають рішення: що саме врахувати, що ні – із поясненням причин. Інформацію про ухвалене рішення доцільно оприлюднювати разом із коротким поясненням, як були враховані пропозиції мешканців.

Місцева ініціатива: коли жителі самі формують порядок денний

Місцева ініціатива – це право жителів громади винести на розгляд ради конкретне питання або проєкт рішення. Це той випадок, коли люди не просто «просять», а в установленому порядку вносять свою пропозицію до порядку денного сесії.

У Статутах Понорницької та Холминської громад порядок місцевої ініціативи деталізований у окремому положенні: хто може ініціювати, скільки потрібно підписів, як їх збирати, у які строки рада зобов'язана розглянути питання і як інформувати жителів про результат.

У чому суть механізму:

- жителі громади, які досягли 14 років, можуть подати місцеву ініціативу у вигляді письмової пропозиції або проєкту рішення;
- депутати ради та посадові особи органів місцевого самоврядування не можуть бути ініціаторами місцевої ініціативи – це інструмент саме для мешканців;
- місцева ініціатива обов'язково виноситься на розгляд найближчої чергової сесії ради із запрошенням представників ініціативної групи, які мають право виступити;
- за результатами розгляду рада приймає рішення – підтримати ініціативу (повністю або частково) чи відхилити із зазначенням мотивів.

Дослідження громадських організацій показують, що ефективність місцевої ініціативи й інших інструментів участі сильно залежить від того, наскільки реалістичними є вимоги до кількості підписів. Типова помилка – встановити надмірно високі пороги (тисячі підписів), через що інструмент фактично «помирає» на папері.

У Статутах Понорницької та Холминської територіальних громад пороги зроблено свідомо досяжними:

- ініціативна група – від 5 жителів;
- для місцевої ініціативи від усієї громади – не менше 50 підписів жителів;

- для ініціативи від окремого населеного пункту – не менше 30 підписів жителів відповідного села.

Такий підхід дозволяє справді користуватися місцевою ініціативою як робочим інструментом, що дозволяє врахувати ініціативу жителів громади.

Громадський бюджет (бюджет участі): коли мешканці вирішують, на що підуть кошти

Громадський бюджет - це інструмент, за допомогою якого частина коштів місцевого бюджету спрямовується на проекти, запропоновані самими жителями та обрані шляхом відкритого голосування за участі жителів громади.

У Понорницькій та Холминській громадах громадський бюджет детально врегульований окремими Положеннями. Для технічної реалізації може використовуватися модуль «Громадський бюджет» на платформі E-DEM або інший е-сервіс, який забезпечує подання проектів і процедуру голосування за них.

Основні етапи реалізації громадського бюджету

ЕТАП	ЗМІСТ ЕТАПУ
Рішення про запровадження громадського бюджету	Місцева рада ухвалює рішення про запровадження/проведення громадського бюджету, визначає загальну суму коштів (напр., частку від бюджету розвитку) та затверджує Положення про громадський бюджет, та призначає відповідальних осіб/-структурні підрозділи
Підготовка до циклу громадського бюджету	Громада підключається до платформи (наприклад, модуль «Громадський бюджет» на E-DEM) або налаштовує власний е-сервіс. Розпорядженням голови визначаються строки проведення, створюється координаційний орган (робоча група/координаційна рада, комісія), який супроводжує процес.

ЕТАП	ЗМІСТ ЕТАПУ
Подання та попередня перевірка проектів	Жителі подають/реєструють проекти у встановлені строки (онлайн чи в паперовій формі з внесенням у систему). Відповідальний підрозділ перевіряє їх на відповідність законодавству, повноваженням громади, орієнтовному кошторису, відсутність дублювання інших програм. За потреби автор може доопрацювати або відкликати проект.
Голосування жителів	Допущені проекти оприлюднюються на офіційному сайті/платформі. Жителі громади голосують — онлайн та/або офлайн у визначених пунктах голосування. Порядок голосування (кількість голосів на одну особу, можливість паперового голосу тощо) визначається Положенням про громадський бюджет.
Визначення переможців	На підставі результатів голосування координаційний орган/комісія формує перелік проектів-переможців у межах затвердженого бюджету. Інформація про переможців оприлюднюється, готується проект рішення ради щодо включення цих проектів до відповідних бюджетних програм.
Реалізація проектів і звітування	Проекти-переможці реалізуються виконавчими органами місцевого самоврядування або іншими визначеними розпорядниками коштів. Відповідальні особи звітують про хід виконання (строки, закупівлі, фото «до/після»). Підсумкові звіти публікуються на сайті громади та/або платформі громадського бюджету.

Громадський бюджет у воєнний час.

Постанова КМУ № 590 від 09.06.2021 р. (зі змінами та доповненнями)

не забороняє проведення конкурсів громадського бюджету в умовах воєнного стану, але визначає черговість фінансування пріоритетних витрат. Тому багато громад коригують напрямки проєктів бюджету участі, роблячи акцент на: безпеці та облаштуванні укриттів; енергоефективності та автономних джерелів живлення; доступності та підтримці вразливих груп населення; базовій інфраструктурі, яка підсилює стійкість громади.

Такий підхід дозволяє зберегти участь жителів у бюджетному процесі, але водночас узгодити ініціативи громадян з актуальними викликами воєнного часу.

У попередніх розділах ми розглянули, навіщо громаді потрібен Статут і які інструменти участі він може закріплювати. Нижче — простий алгоритм, як організувати процес розробки, ухвалення та подальшого оновлення Статуту громади.

6 АЛГОРИТМ СТВОРЕННЯ І ДІЇ СТАТУТУ ГРОМАДИ

1. Створення робочої групи

Рада, виконавчий комітет або голова утворює робочу групу з розробки Статуту. До неї доцільно запросити депутатів, представників виконавчих органів, старост, юриста громади (за його наявності), активістів, представників ОГС, освітян, представників бізнесу тощо. Важливо, щоб у групі були люди з різних територіальних частин громади, в разі наявності, різних етнічних, національних, культурних представництв.

2. Збір вихідної інформації та запитів жителів

Робоча група аналізує чинне законодавство, наявні локальні акти, приклади Статутів інших громад. Паралельно проводяться короткі опитування, фокус-групи, інтерв'ю з жителями, представниками ОГС та працівниками ОМС, щоб зрозуміти, на які саме інструменти участі та «правила гри» люди очікують в Статуті.

3. Підготовка проєкту Статуту та додатків

На основі зібраних матеріалів робоча група готує проєкт Статуту та проєкти додатків (положення про громадські слухання, місцеві

ініціативи, загальні збори, е-петиції, громадський бюджет тощо). Важливо вже на цьому етапі перевіряти текст на відповідність закону й уникати дублювання з іншими місцевими актами (регламент ради, положеннями про структурні підрозділи, про постійні депутатські комісії тощо).

4. Попереднє обговорення та громадські слухання

Проект Статуту обговорюється в робочій групі, після цього організовуються громадські слухання, де жителі ознайомлюються з його текстом, можуть поставити запитання, подати зауваження та пропозиції. За результатами слухань текст проекту Статуту доопрацьовується.

5. Розгляд у виконавчих органах та Раді

Оновлений проект Статуту вноситься на розгляд виконавчого комітету. Далі його опрацьовують постійні депутатські комісії. Після цього Статут вноситься на розгляд сільської/селищної/міської ради та затверджується її рішенням у встановленому порядку.

6. Оприлюднення та практичне застосування

Чинний Статут оприлюднюється на офіційному вебсайті громади, у друкованому вигляді його варто мати в раді, старостатах, ЦНАПі. Ключові положення (особливо про інструменти участі) доцільно подати в стислому форматі — пам'ятках, на стендах у публічних місцях. Важливо не лише ухвалити Статут, а й почати користуватися інструментами, які він передбачає.

7. Перегляд і оновлення Статуту

У міру зміни законодавства, структури громади або накопичення практики використання ІМД робоча група (або новостворена комісія) може ініціювати оновлення окремих розділів Статуту. Важливо підтримувати «живий» характер документа: відстежувати, які норми працюють добре, а які потребують уточнення, і вносити зміни з дотриманням тих самих принципів прозорості та участі жителів. Внесення змін до Статуту передбачають проведення громадських слухань.

7 ЗМІСТ СТАТУТУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ (орієнтовна структура)

В офіційних Методичних рекомендаціях з розробки Статуту територіальної громади, що опубліковані на сайті Міністерства розвитку громад та територій України, що були оприлюднені 14 листопада 2025 року, запропоновано наступну структуру Статуту територіальної громади:

Вступні частини – історична довідка та преамбула.

Розділ I. Загальні характеристики та символіка громади – базова інформація про територіальну громаду, посилання на Статут, опис символіки, місцевих свят і почесних відзнак.

Розділ II. Права та обов'язки жителів – перелік основних прав мешканців громади, їхніх обов'язків, а також засади рівності та недискримінації.

Розділ III. Засади здійснення місцевого самоврядування та організація роботи органів – система місцевого самоврядування в громаді (рада, голова, виконавчі органи, старости, депутати, комісії тощо) та принципи їхньої взаємодії з жителями.

Розділ IV. Органи самоорганізації населення – види ОСН, територія діяльності, повноваження, строки роботи, порядок створення, прозорість і підзвітність.

Розділ V. Форми участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення – повний перелік інструментів місцевої демократії: місцевий референдум, загальні збори (конференції) жителів, місцеві ініціативи, громадські слухання, звернення й е-петиції, публічні консультації, участь у дорадчих та наглядових органах, участь у плануванні й розподілі коштів місцевого бюджету тощо.

Розділ VI. Участь молоді в місцевому самоврядуванні – окремі положення про залучення молоді до прийняття рішень.

Загалом рекомендований примірний Статут містить 12 розділів та 4 додатки. Повний текст примірного Статуту з усіма назвами статей та їх деталізацією можна знайти в документі *«Статут територіальної громади: методичні рекомендації»*, доступному на офіційному сайті Мінрегіону. Документ було підготовлено у 2025 році робочою групою з розроблення методичних рекомендацій щодо сприяння залученню жителів до вирішення питань місцевого значення Міністерства розвитку громад та територій України та упорядковано експертами

громадської організації «Український незалежний центр політичних досліджень» в рамках проекту «Повсюдне запровадження новітніх інструментів громадської участі через імплементацію Закону № 3703-IX «Про народовладдя на рівні місцевого самоврядування» за підтримки Міжнародного фонду «Відродження».

8 ДОСВІД ПОНОРНИЦЬКОЇ ТА ХОЛМИНСЬКОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Розробка та ухвалення Статутів Понорницької та Холминської територіальних громад у 2025 році стала для обох громад важливим етапом упорядкування правил місцевого самоврядування та участі мешканців. Вони працювали з уже прийнятим Законом про народовладдя на місцевому рівні, але ще без усталеної практики його застосування. Це дозволило не лише виконати законодавчу норму, а й перевірити на практиці, як конкретні інструменти місцевої демократії працюватимуть для невеликих прикордонних громад, які живуть у реаліях війни.

Окремим напрямом роботи стала підготовка історичної довідки та преамбули до Статутів. До цього процесу залучалися Український інститут національної пам'яті, місцеві краєзнавці та історики, Мезинський національний природний парк, Спілка краєзнавців України. Обговорення у робочих групах були живими та емоційними, адже йшлося про юридичний текст та про ідентичність громад: як описати їхнє минуле, особливості території, ключові події та постаті. У Понорницькій громаді кожен населений пункт має значну й багатогарову історію. Члени робочої групи пропонували детально описати історію кожного села безпосередньо в Статуті, але це вимагало б дуже великого обсягу тексту й додаткової перевірки фактів. Як компроміс, було сформовано узагальнену історичну довідку з посиланням на офіційний сайт громади, де можна розміщувати більш розгорнуті матеріали про окремі населені пункти та оновлювати їх без внесення змін до Статуту.

Одним із важливих висновків вдалося зробити за результатами дискусії щодо кількості жителів громад для підтримки електронних петицій. В умовах, первинного запровадження електронних петицій та відсутності практики їх використання в громадах, було реалізоване рішення про встановлення норми з 50-ти підписів за підтримку е-петиції. Це рішення буде переглядатися після аналізу застосування цього інструменту на практиці та оцінки його результативності.

Ще один висновок, зроблений під час підготовки Статутів та інструментів участі, стосується врахування реальних потреб і спроможностей жителів громад з вимогами діючого законодавства. У Понорницькій і Холминській громадах робота над документом супроводжувалася активним вивченням громадської думки через опитування жителів, глибинні інтерв'ю, проводилося навчання активістів, старост, депутатів, внутрішньо переміщених осіб, що дозволило врахувати думки жителів та долучити їх до тексту проєктів Статутів з додатками.

АВТОРИ ТА УПОРЯДНИКИ



Денис Дроздов

юрист, експерт з розробки
Статутів громад,
директор ТОВ ЦЕГРІН.PRO
<https://cehrin.org.ua/cehrin-pro/>



Ольга Кунтиш

голова ГО «Агенція ефективного
розвитку»,
експертка з місцевої демократії
та партисипації
<https://effdev.agency/>

