

АНАЛІТИЧНИЙ ЗВІТ

Рівень включеності організацій громадянського суспільства у формування планів заходів з реалізації стратегій розвитку територіальних громад

За результатами кабінетного дослідження
у 25 громадах-учасницях та анкетування учасників робочих груп
Оцінка ґрунтується на задокументованій, простежуваній за документами
участі, а не на її повному фактичному рівні

Проєкт «Партнерство для відновлення та сталого розвитку»

Договір на грант № 006EU4SP02-03436/02

Цей аналітичний звіт підготовлений Всеукраїнською асоціацією органів місцевого самоврядування «Асоціація об'єднаних територіальних громад» (ВАОТГ) у рамках проєкту «Єднання для громади», що реалізується ICAP Єднання за фінансової підтримки Європейського Союзу. Зміст цього документа є виключною відповідальністю ВАОТГ і не обов'язково відображає позицію ICAP Єднання та Європейського Союзу.

This analytical report was prepared by the All-Ukrainian Association of Local Self-Government Bodies "Association of Amalgamated Territorial Communities" (AAATC) within the framework of the EU Unity4Community project, implemented by ISAR Ednannia, funded by the European Union. The content of this document is the sole responsibility of AAATC and does not necessarily reflect the views of ISAR Ednannia and the European Union.

Зміст

Перелік умовних скорочень	3
Резюме	4
1. Вступ і контекст дослідження.....	6
2. Мета, завдання та дослідницькі питання	6
3. Методологія	7
3.1. Кабінетне дослідження.....	7
3.2. Анкетування	8
3.3. Обмеження методу	8
4. Стан стратегічного планування: стратегії та плани заходів	9
5. Участь очима учасників: результати анкетування	9
5.1. Хто і як потрапляє до робочих груп	10
5.2. Пропозиції є, документального сліду бракує.....	10
5.3. Реальність впливу та «номінальне залучення».....	10
5.4. Кого бракує за столом	11
6. Застосування принципів Політики згуртованості ЄС.....	11
6.1. Принцип партнерства	11
6.2. Багаторівневе врядування (MLG).....	12
6.3. Просторовий (територіальний) підхід (place-based).....	12
6.4. Програмування, концентрація та аддитивність.....	12
6.5. Принцип «не завдавати істотної шкоди» (DNSH)	12
6.6. Загальна оцінка.....	13
7. Відкритість стратегічного пакета	13
8. Де переривається ланцюг участі: синтез доказів	14
9. Висновки.....	15
10. Рекомендації.....	15
10.1. Що забезпечує команда проєкту	15
10.2. Що рекомендовано громадам (ОМС та ОГС).....	16
10.3. Що пропонується донору та ВАОТГ	16
11. Висновки для онлайн-курсу, воркшопу та супроводу громад.....	16
12. Обмеження дослідження.....	17
Додатки.....	18
Додаток А. Рівні участі та мінімальні докази	18
Додаток Б. Зведені показники документальної бази	18
Додаток В. Профіль вибірки анкетування (N = 72).....	19
Додаток Г. Пріоритетний перелік документів для дозбору	20
Додаток Д. Шаблон адресного запиту до громади	20
Додаток Е. Основні джерела	21

Перелік умовних скорочень

Скорочення	Розшифрування
БАОТГ	Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування «Асоціація об'єднаних територіальних громад»
ОГС	організація громадянського суспільства
ОМС	орган місцевого самоврядування
ПЗР	план заходів з реалізації стратегії розвитку територіальної громади
ВПО	внутрішньо переміщені особи
ЄС	Європейський Союз
DNSH	принцип «не завдавати істотної шкоди» (Do No Significant Harm)
CBA	аналіз вигід і витрат (Cost-Benefit Analysis)
PIM	управління публічними інвестиціями (Public Investment Management)
MLG	багаторівневе врядування (Multi-Level Governance)

Резюме

Дослідження мало відповісти на просте за формулюванням, але складне для перевірки питання: наскільки реально організації громадянського суспільства та інші місцеві зацікавлені сторони впливають на зміст планів заходів з реалізації стратегій розвитку громад. Ми навмисно відокремили участь як *подію* від участі як *підтвердженого внеску*. Громадянське суспільство присутнє у плануванні майже скрізь, де є робоча група чи громадські слухання. Питання в іншому: чи можна, читаючи документи громади, простежити шлях конкретної пропозиції від моменту її подання до рядка у плані заходів.

Відповідь, яку дають і документи, і відповіді учасників, така: найчастіше цей шлях обривається ще до того, як пропозиція отримує статус рішення. Обговорення фіксуються краще, ніж їхні результати. Ідеї фіксуються краще, ніж відповідь на запитання, що з ними сталося далі.

Звіт спирається на два незалежні джерела. Перше – кабінетний аналіз понад 300 документів 25 громад-учасниць (представлених командами ОГС+ОМС, відібраних на конкурсній основі у межах проєкту): стратегій, планів заходів, рішень рад, матеріалів консультацій, протоколів робочих груп і звітів. Друге – анкетування 72 учасників робочих груп із тих самих 25 громад, серед яких представники як органів місцевого самоврядування, так і громадських організацій. Збіг висновків із двох незалежних джерел, що описують одну сукупність, підвищує довіру до них.

Стратегічна рамка у громадах загалом помітна. Чинну стратегію вдалося підтвердити документами у 20 громадах із 25, ще у чотирьох вона оновлюється або розробляється. Слабкіше документується наступний крок – перехід стратегії у план заходів: ПЗР як окремий чинний документ підтверджено у 14 громадах, у трьох він має проєктний статус, у восьми його не вдалося підтвердити наявними матеріалами. Саме на цьому переході, де стратегічні наміри мають ставати конкретними заходами з виконавцями, строками й ресурсами, документальний слід тоншає.

Докази участі ОГС розподілені нерівномірно. Прямі підтвердження впливу зафіксовано у 4 громадах, поєднання прямих і непрямих ознак – у 8, лише декларативні згадки – у 3, а ще у 10 наявні матеріали не дають підстав для висновку про характер участі. Це не означає, що участі не було. Це означає, що зовнішній читач здебільшого не має документів, які дозволяють відрізнити змістовний внесок від формального.

Анкетування додає до цієї картини погляд зсередини, і подекуди він розходиться з тим, що видно за документами. Учасники переважно вважають, що їхній голос враховували: 72% оцінюють врахування позиції ОГС на чотири або п'ять за шестибальною шкалою. Водночас 22% визнають, що пропозиції подавалися усно й не оформлялися документально, а письмове обґрунтування у відповідь на відхилення пропозиції згадав лише один респондент із 72. Сприйняття «номінального залучення» теж показове: явище вважають поширеним в українських громадах загалом утричі частіше, ніж у власній громаді. Аналітична команда читає цю різницю між оцінкою «інших» і «себе» як свідчення того, що проблема визнається радше на рівні системи, ніж у власному процесі.

Окремо ми оцінили застосування принципів Політики згуртованості ЄС. Свідоме й системне застосування цих принципів у власному ПЗР підтвердили лише 15% учасників; ще 26% бачать його частково, а більшість обирає відповіді «можливо, опосередковано» або «складно сказати». Обізнаність із принципами помірна (найкраще відомі партнерство і DNSH), а з конкретними інструментами ЄС – нижча, особливо щодо порталу Funding & Tenders. Самооцінка компетенцій підтверджує той самий розрив: учасники почуваються впевнено у загальному проєктному менеджменті, але слабко – саме там, де стратегія стає планом (робота з ПЗР, аналіз потреб, розробка проєктних карток, перетворення ідеї на заявку).

Звідси випливає головна рекомендація. Подальша робота проєкту має зміщувати акцент із навчання про користь участі на супровід участі, яка лишає документальний слід. Громадам потрібні не нові ритуали консультацій, а кілька простих і взаємопов'язаних документів: реєстр пропозицій, довідка про їх врахування з аргументацією, прив'язка врахованих пропозицій до конкретних заходів ПЗР і відкритий доступ до цього пакета. Онлайн-курс і воркшоп доцільно перебудувати навколо цього ланцюга.

Прогалини в документуванні не варто читати як недбалість громад. Більшість громад вибірки – це території відновлення та території з особливими умовами розвитку, які працюють в умовах війни, кадрового дефіциту в органах місцевого самоврядування й обмежених ресурсів самих ОГС. Самі ж учасники називають ці обставини головними бар'єрами. Тому рекомендації звіту спрямовані не на контроль, а на полегшення: дати простий інструмент, який робить уже наявну участь видимою.

Таблиця 1. Опорні показники доказової бази

Показник	Результат	Що це означає
Опрацьованих документів	понад 300	висновки спираються на широкий масив стратегічних, процесних і моніторингових джерел
Громад у матриці	25	оцінювання зведене, без публічного порівняння чи ранжування громад
Респондентів анкетування	72 (12 областей)	учасники робочих груп з боку і ОМС, і ОГС
Підтверджена стратегія	20 з 25	стратегічна рамка загалом помітна
Підтверджений ПЗР як окремий документ	14 з 25	перехід стратегії у план заходів документується слабше
Прямі докази участі ОГС	4 з 25	участь частіше видно як процес, ніж як простежуваний результат
Повна відкритість пакета	1 з 25	фрагментарність доступу обмежує перевірку участі
Свідоме застосування принципів ЄС у ПЗР	15% учасників	принципи Політики згуртованості радше присутні неявно

1. Вступ і контекст дослідження

Проект «Партнерство для відновлення та сталого розвитку» виходить із того, що стале відновлення громад неможливе без дієвого партнерства між владою і громадськістю. Стратегічні документи громади визначають, куди вона рухається й на що витрачає обмежені ресурси. Якщо ці документи готуються вузьким колом, вони ризикують відірватися від реальних потреб мешканців, а громадянське суспільство втрачає одну з небагатьох інституційних точок впливу на місцевий розвиток. Європейська інтеграція додає цьому ще один вимір: інструменти й програми ЄС вимагають саме партнерського способу планування, тож навичка спільної роботи над стратегічними документами стає водночас навичкою доступу до європейського фінансування.

Серед усіх стратегічних документів план заходів з реалізації стратегії посідає особливе місце. Стратегія описує бачення й пріоритети, але саме ПЗР відповідає на практичні запитання: які заходи виконуватимуться, хто за них відповідає, у які строки, за рахунок яких ресурсів і за якими показниками вимірюватиметься результат. Через це участь у формуванні ПЗР є сильнішим свідченням реального впливу, ніж загальна присутність у стратегічному процесі. Пропозиція, що дійшла до рядка в плані заходів, перетворюється на управлінське зобов'язання; пропозиція, що залишилася в протоколі обговорення, такого статусу не має.

Дослідження проводилося в умовах, які неможливо винести за дужки. Більшість громад вибірки належать до територій відновлення або територій з особливими умовами розвитку за функціональною типологією. Вони працюють під час повномасштабної війни, з кадровим дефіцитом в органах місцевого самоврядування, частина – з великою часткою внутрішньо переміщених осіб, окремі – з тимчасово окупованими територіями у своєму складі. Ці обставини впливають і на повноту документування, і на можливості громадських організацій. Тому звіт читає документальні прогалини не як ознаку небажання залучати громадськість, а як наслідок об'єктивних обмежень, на які варто відповідати простими й посильними інструментами.

Звіт навмисно зведений і знеособлений. Він не присвоює оцінок окремим громадам, не порівнює їх між собою, не наводить назв організацій чи прізвищ. Мета – побачити повторювані типи ситуацій, які впливають на якість участі, і запропонувати рішення, придатні для тиражування.

2. Мета, завдання та дослідницькі питання

Мета дослідження – оцінити реальний стан участі ОГС та інших місцевих заінтересованих сторін у формуванні ПЗР громад-учасниць, а також з'ясувати, наскільки в їхньому стратегічному плануванні застосовуються принципи Політики згуртованості ЄС. Завдання сформульовані відповідно до робочого плану проекту: провести кабінетне дослідження документів 25 громад, проаналізувати результати анкетування учасників робочих груп і на цій основі визначити пріоритети для онлайн-курсу, воркшопу та подальшого супроводу.

Щоб оцінка була перевірюваною, ми перевели мету в набір конкретних дослідницьких питань. Кожне з них має чітке джерело відповіді – документи громади, відповіді учасників або поєднання обох.

Таблиця 2. Дослідницькі питання та джерела відповіді

№	Дослідницьке питання	Джерело відповіді
1	Чи мають громади чинну стратегію та ПЗР і наскільки документовано перехід від стратегії до плану заходів?	кабінетний аналіз
2	Чи можна за документами простежити внесок ОГС у зміст ПЗР і на якому етапі ланцюг участі переривається?	кабінетний аналіз
3	Як саме учасники потрапляють до робочих груп і наскільки відкритий цей доступ?	анкетування
4	Чи подають ОГС пропозиції, чи оформлюються вони документально та чи отримують відповідь?	анкетування + документи
5	Як учасники оцінюють реальність свого впливу та поширеність «номінального залучення»?	анкетування
6	Наскільки застосовуються принципи Політики згуртованості ЄС і чи знають про них учасники?	анкетування + документи
7	Наскільки відкритий стратегічний пакет громади для зовнішнього учасника?	кабінетний аналіз
8	Яких компетенцій бракує учасникам для повноцінної участі у формуванні ПЗР?	анкетування

3. Методологія

Дослідження побудоване на тріангуляції – поєднанні двох незалежних джерел, що перевіряють одне одного. Кабінетний аналіз показує, що зафіксовано в документах; анкетування показує, як процес сприймають його учасники. Там, де ці два погляди збігаються, висновок надійніший; там, де розходяться, саме розходження стає окремим результатом.

3.1. Кабінетне дослідження

Опрацьовано понад 300 документів 25 громад-учасниць. До аналізу залучалися стратегії розвитку та зміни до них, плани заходів і проєктні картки, рішення рад і розпорядчі акти, документи про створення та склад робочих груп, оголошення й матеріали консультацій, протоколи, реєстри пропозицій, довідки про врахування, звіти про виконання та моніторинг, а також відповідні сторінки офіційних джерел громад. Кожна громада описувалася у зведеній матриці за чотирма вимірами: наявність і статус

стратегічних документів, рівень участі, доказова сила наявних документів і відкритість доступу.

Ключовий методологічний принцип – розрізнення наявності документа та його доказової функції. Стратегія підтверджує рамку розвитку, але не підтверджує участь ОГС у ПЗР. Оголошення про консультації підтверджує можливість участі, але не її результат. Натомість реєстр пропозицій разом із довідкою про врахування та фінальним ПЗР дозволяє побачити вплив. Тому формулювання «не підтверджено наявними матеріалами» означає межу доступних джерел, а не твердження про відсутність взаємодії. Через це дослідження встановлює радше задокументовану, простежувану за документами участь, ніж її повний фактичний рівень. Серед процесних документів окремо відстежувалися два ключові докази простежуваності – реєстр отриманих пропозицій і довідка про їх врахування, оскільки саме вони дозволяють пройти шлях від поданої ідеї до рядка у плані заходів.

3.2. Анкетування

Анкетування охопило 72 учасники робочих груп з розробки стратегій та ПЗР із тих самих 25 громад, що й кабінетний аналіз; респонденти походять із 12 областей. Оскільки обидва джерела описують одну й ту саму сукупність громад, їх зіставлення є триангуляцією, а не порівнянням різних вибірок. Опитувальник містив 42 запитання – закриті шкальні, з множинним вибором і відкриті. Участь була добровільною та анонімною, відповіді обробляються виключно в узагальненому вигляді. Вибірка змішана за стороною участі: 25 респондентів – посадові особи виконавчих органів рад, 12 – голови громад або їхні заступники, тоді як представники громадських організацій і благодійних фондів (19), громадські активісти (7) та представники бізнесу, освіти й соціальної сфери разом становлять близько чотирьох десятків голосів з боку ОГС і недержавних стейкхолдерів.

Профіль вибірки має дві особливості, важливі для коректного прочитання результатів. По-перше, відповідали переважно ті, кого вже залучили до робочих груп, тобто інсайтери процесу; голос тих, хто до планування не потрапив, у такій вибірці майже не звучить. По-друге, помітна частка респондентів представляє органи влади. Обидві особливості зміщують самооцінку в бік оптимізму, тож відповіді учасників радше окреслюють верхню межу інклюзивності, а документальний аналіз слугує об'єктивною протипогою цьому самозвіту. Шкальні запитання використовували діапазон від 0 до 5; нижче ми наводимо переважно частки відповідей у змістовних інтервалах, а не самі середні, щоб уникнути хибної точності.

3.3. Обмеження методу

Кабінетний аналіз працює з відкритими та наданими документами, а не з повним внутрішнім документообігом громад, тож він фіксує те, що доступно зовні. Анкетування відображає сприйняття, а не перевірені факти. Поєднання двох методів зменшує вади кожного, але не усуває їх повністю. Саме тому звіт уникає категоричних оцінок там, де докази неповні, і пропонує адресний дозбір документів як спосіб уточнення (Додаток Г і Додаток Д).

4. Стан стратегічного планування: стратегії та плани заходів

Перше, що показує матриця, – стратегічна рамка у громадах загалом сформована. Чинну стратегію або інший стратегічний документ підтверджено у 20 громадах із 25. Ще у чотирьох стратегія оновлюється чи розробляється, і лише в одному випадку чинний стратегічний документ не вдалося підтвердити наявними матеріалами. На рівні бачення й пріоритетів громади переважно мають із чим працювати.

Картина змінюється на наступному кроці. План заходів як окремий чинний документ підтверджено у 14 громадах. У трьох він має проєктний статус або потребує оновлення, а у восьми його не вдалося підтвердити як самостійний чинний документ. Розрив між кількістю підтверджених стратегій і кількістю підтверджених ПЗР – це і є кількісний вияв слабого місця. Стратегічні наміри формулюються й оприлюднюються частіше, ніж конкретний механізм їх виконання.

Цей розрив має пряме значення для участі. Якщо саме ПЗР є точкою, де пропозиція стає заходом із виконавцем і строком, то відсутність або неповнота ПЗР означає відсутність місця, куди цей внесок міг би «приземлитися». Громадська ідея, яка не має документа-адресата, залишається у кращому разі згадкою в протоколі.

Таблиця 3. Стан стратегічних документів у 25 громадах

Документ і статус	Громад	Коментар
Стратегія підтверджена	20	стратегічна рамка наявна та простежувана
Стратегія оновлюється / розробляється	4	рамка у процесі формування
Стратегія не підтверджена	1	потрібен дозбір документів
ПЗР підтверджений як окремий документ	14	перехід до заходів зафіксовано
ПЗР у проєктному статусі / потребує оновлення	3	механізм виконання незавершений
ПЗР не підтверджений	8	найслабше підтверджено за наявними джерелами; потребує дозбору

5. Участь очима учасників: результати анкетування

Документи показують, що зафіксовано. Анкета показує, як процес виглядав для тих, хто в ньому був. Цей розділ побудовано навколо кількох вузлів, у яких відповіді учасників або підкріплюють висновки кабінетного аналізу, або додають до них новий відтінок.

5.1. Хто і як потрапляє до робочих груп

Доступ до робочих груп залишається переважно запрошувальним. Найпоширеніший шлях – персональне запрошення від голови громади чи виконавчого комітету (32 з 72). Ще 15 респондентів делеговані своїми організаціями, 11 долучилися з власної ініціативи, і лише троє потрапили туди за результатами відкритого конкурсного відбору; решта (11) не зазначили спосіб або обрали інші варіанти залучення. Коли склад формується через особисті запрошення, він залежить від наявних зв'язків, а не від прозорої процедури, відкритої для нових учасників. Це не обов'язково свідчить про упередженість, але звужує коло тих, хто взагалі має шанс долучитися.

Сам процес учасники оцінюють здебільшого позитивно. Прозорість формування складу групи 89% оцінили на чотири-п'ять, матеріали для обговорення 42 респонденти отримували завжди завчасно і ще 21 – зазвичай завчасно, а остаточні рішення у більшості груп ухвалювали голосуванням з урахуванням позицій усіх членів (42) або консенсусом (14). Формат роботи виглядає радше впорядкованим. Питання не в тому, як працює група, а в тому, що залишається після неї у документах.

5.2. Пропозиції є, документального сліду бракує

Вузол, де сходяться обидва джерела, – доля поданих пропозицій. Активно (п'ять і більше ідей) пропозиції подавали 15 респондентів, в обмеженому обсязі – 22, а 16 прямо зазначили, що ОГС подавали ідеї усно під час обговорень, не оформлюючи їх документально. Ще десять відповіли, що пропозицій не подавали взагалі, а дев'ять не змогли оцінити; разом це дає повні 72 відповіді. Тобто майже у чверті випадків внесок існує лише в усній формі, тож зовні його неможливо ані побачити, ані перевірити.

Подальша доля пропозицій ще менш прозора. На запитання про частку поданих громадськістю ідей, що увійшли до фінального ПЗР, відповіді розсипалися по всьому діапазону, а найбільша група (14 респондентів) обрала «складно сказати / не маю даних». Якщо самі учасники процесу не можуть оцінити, що сталося з їхніми пропозиціями, то й зовнішній спостерігач за документами цього не встановить.

Найвиразніший сигнал дає реакція на відхилення. На запитання про випадки відмови 47 із 72 відповіли «не пригадую таких випадків», 15 згадали усне пояснення, і лише один – письмове обґрунтування причин. Відсутність згадок про відхилення можна прочитати двояко: або пропозиції майже не відхиляють, або відмови просто не оформлюються й не доходять до ініціатора у зрозумілій формі. Поодинокість письмового зворотного зв'язку схиляє до другого прочитання. Стадія розгляду пропозицій, яка є ключовою для довіри до консультацій, документується найслабше.

5.3. Реальність впливу та «номінальне залучення»

Попри документальні прогалини, суб'єктивне відчуття впливу радше високе: 72% учасників оцінили врахування голосу ОГС на чотири-п'ять. Однак тут варто пам'ятати про склад вибірки – відповідають здебільшого ті, кого залучили, і значна частка представляє владу.

Цінніший за абсолютну оцінку – розрив у сприйнятті «номінального залучення», тобто формальної участі без реального впливу. Поширеним в українських громадах загалом

це явище вважає третина (33%) респондентів (оцінки на чотири-п'ять), а у власній громаді – лише п'ята частина (21%). Майже половина опитаних (48,6%) оцінює номінальність у себе як низьку. Аналітична команда інтерпретує цю стійку різницю так: проблема визнається радше на рівні країни, ніж у власному процесі. Це зручний матеріал для навчальної роботи – показати учасникам ознаки номінальності на конкретних прикладах, а не в абстракції.

Відповіді на твердження про власну громаду переважно спростовують найгостріші підозри: 78% не погоджуються, що ОГС залучають «для галочки», 81% заперечують перевагу знайомим чи лояльним організаціям, 88% – що чийсь пропозиції систематично ігнорують. Водночас слабші сигнали присутні: 29% певною мірою погоджуються, що окремі ОГС системно підтримують позицію влади, а на запитання про засновані чи очолювані пов'язаними з ОМС особами організації 29% повідомили про поодинокі чи численні випадки. Ці сигнали радше точкові, проте фіксують питання незалежності частини громадського сектору, яке доречно тримати в полі зору.

5.4. Кого бракує за столом

Учасники доволі самокритичні щодо охоплення. Серед недостатньо залучених груп найчастіше називали молодь (19), людей похилого віку (18) і бізнес (18), а також осіб з низьким рівнем цифрової грамотності, людей з інвалідністю, мешканців віддалених сіл, ветеранів і ВПО (питання допускало кілька варіантів відповідей, тож сума перевищує 72). Це окреслює практичний порядок денний для інклюзивності: формати участі варто свідомо добудовувати під ті групи, які системно випадають.

Показовим є й розподіл впливу на зміст ПЗР (питання з кількома можливими відповідями). Найвпливовішими учасники вважають заступників голови та профільні відділи (31), голову громади (28) і депутатів (23). Місцеві ОГС посідають помітне, але не визначальне місце (21), а зовнішні консультанти й донорські організації (14) подекуди впливають на текст більше, ніж місцева громадськість. Це нагадує, що формальна присутність ОГС за столом ще не дорівнює вазі їхнього голосу в підсумковому документі.

6. Застосування принципів Політики згуртованості ЄС

Окреме завдання дослідження – оцінити, наскільки у плануванні громад застосовуються принципи Політики згуртованості ЄС. Ці принципи закладені в Регламенті (ЄС) 2021/1060 і визначають спосіб, у який ЄС планує й розподіляє кошти на розвиток територій. Для української громади вони мають не лише символічне значення: саме за цією логікою побудовані інструменти, до яких громади прагнуть отримати доступ. Нижче ми зіставляємо кожен принцип із тим, що видно в матриці документів і у відповідях учасників.

6.1. Принцип партнерства

Партнерство вимагає, щоб у підготовці й реалізації програм брали участь органи влади, громадянське суспільство та інші заінтересовані сторони – не як аудиторія, а як співавтори рішень. Це принцип, найближчий до предмета всього дослідження.

Обізнаність із ним серед учасників найвища серед усіх принципів: 44% оцінюють своє розуміння на чотири-п'ять. Формальна основа теж є – 41 респондент із 72 повідомив про чинний підписаний документ про партнерство між ОМС та ОГС. Проблема не в декларації партнерства, а в його простежуваності: документи рідко показують, як партнерський внесок перетворюється на конкретні рядки ПЗР. Партнерство присутнє як рамка й рідше – як зафіксований результат.

6.2. Багаторівневе врядування (MLG)

Багаторівневе врядування передбачає узгоджену взаємодію місцевого, регіонального та національного рівнів. Обізнаність із ним помірна (36% оцінок на чотири-п'ять). На практиці його найкраще видно там, де у плануванні беруть участь зовнішні консультанти й донорські організації, які пов'язують громаду з ширшими програмами; такі формати згадали 16 респондентів. Слабке місце – вертикальний зв'язок громадських пропозицій із регіональними та національними пріоритетами: у документах він майже не фіксується, тож внесок громадськості рідко піднімається вище за рівень окремого заходу.

6.3. Просторовий (територіальний) підхід (place-based)

Просторовий підхід вимагає відштовхуватися від конкретних потреб і особливостей території, а не застосовувати уніфіковані рішення. Обізнаність із ним – на рівні середніх значень (35% високих оцінок). Парадоксально, але саме цей принцип громади відновлення реалізують радше вимушено: їхні стратегії неминуче відштовхуються від унікальної ситуації прифронтової чи посткупаційної території. Бракує іншого – аналітичного оформлення цих потреб. Самооцінка компетенції «аналіз потреб» виявилася однією з найнижчих, тож територіальна специфіка частіше присутня як обставина, ніж як свідомо проаналізована основа для пріоритетів.

6.4. Програмування, концентрація та аддитивність

Ці три принципи описують фінансову дисципліну Політики згуртованості: багаторічне планування заходів (програмування), зосередження ресурсів на небагатьох пріоритетах замість розпорошення (концентрація) і доповнення, а не заміщення, національних та місцевих коштів зовнішніми (аддитивність). У документах громад вони проглядають найслабше. ПЗР, де він підтверджений, реалізує елемент програмування, прив'язуючи заходи до строків і показників. Натомість концентрація й аддитивність майже не простежуються: пріоритети нерідко широкі, а зв'язок між джерелами фінансування й конкретними заходами рідко документується. Обізнаність із базовим інструментом фінансового обґрунтування – аналізом витрат і вигід (CBA) – низька (лише 10% високих оцінок), що пояснює, чому ці принципи рідко відображаються у плануванні явно.

6.5. Принцип «не завдавати істотної шкоди» (DNSH)

DNSH вимагає, щоб заходи не шкодили довкіллю та кліматичним цілям. Серед усіх принципів він має найвищу впізнаваність (54% оцінок на чотири-п'ять), імовірно завдяки увазі до екологічної складової відновлення. Це сприятлива відправна точка: на

знайомому принципі легше показати, як європейські вимоги вбудовуються в проєктну картку ПЗР.

6.6. Загальна оцінка

Зведена картина однозначна. Свідоме й системне застосування принципів Політики згуртованості у власному ПЗР підтвердили лише 15% учасників. Ще 26% бачать його частково, тоді як більшість обирає «можливо, опосередковано» (31%) або «складно сказати» (19%), і 8% кажуть, що принципів не застосовували. Інакше кажучи, ці принципи частіше присутні неявно – як відлуння здорового глузду планувальника, а не як свідомо застосована рамка. Обізнаність із конкретними інструментами ЄС нижча за обізнаність із принципами, а найслабше відомий портал Funding & Tenders, через який відбувається доступ до значної частини програм. Це окреслює конкретний і вузький фронт навчання: від знайомих принципів (партнерство, DNSH) до практичних інструментів доступу до фінансування.

Таблиця 4. Обізнаність із принципами Політики згуртованості ЄС (частка високих оцінок обізнаності, «4»–«5»). Це самооцінка обізнаності, а не вмінь; показники самооцінки вмінь наведено окремо у розділі 11.

Принцип / інструмент	Висока обізнаність	Прочитання
Принцип партнерства	44%	найвідоміший принцип; присутній як рамка
DNSH («не нашкодь»)	54%	найкраща відправна точка для навчання
Багаторівневе врядування (MLG)	36%	слабкий вертикальний зв'язок пропозицій
Просторовий підхід (place-based)	35%	реалізується вимушено, без аналізу потреб
Ukraine Facility	31%	помірно відома програмна рамка
PIM (публічні інвестиції)	33%	помірна обізнаність
Аналіз витрат і вигід (CBA)	10%	ключова прогалина для обґрунтування
Портал EU Funding & Tenders	13%	найслабше відомий інструмент доступу

7. Відкритість стратегічного пакета

Відкритість документів – не питання зручності сайту, а умова, без якої змістовна участь неможлива технічно. Щоб підготувати обґрунтовану пропозицію, ОГС має бачити чинну стратегію й ПЗР; щоб перевірити її долю – рішення, протоколи й довідку про врахування; щоб долучитися до виконання – звіти й матеріали моніторингу. Коли ці документи розпорошені або неповні, участь втрачає опору навіть за наявності доброї волі сторін.

У зведеній матриці повний відкритий стратегічний пакет зафіксовано лише в одній громаді. Часткова відкритість характерна для 16 громад, обмежена – для чотирьох, ще у чотирьох рівень відкритості не вдалося підтвердити наявними матеріалами. Переважає, отже, ситуація, коли частина документів доступна, а процесний пакет – оголошення, протоколи, реєстри пропозицій, довідки про врахування – зібраний не повністю. Саме ця фрагментарність знижує доказову силу навіть тих документів, які оприлюднені.

Анкета додає сюди практичний нюанс. Документально закріплені механізми взаємодії ОМС та ОГС (положення про громадську раду, меморандуми, плани співпраці) активно діють лише у 27 громадах із числа представлених у вибірці; ще у 14 їх немає, у дев'яти вони лише розробляються, у семи існують формально, але працюють обмежено, а 15 респондентів не мали інформації про такі механізми. Інституційна основа участі є далеко не скрізь, і там, де її немає, відкритість тримається на добрій волі окремих посадовців, а не на сталому механізмі.

8. Де переривається ланцюг участі: синтез доказів

Якщо звести разом документи й відповіді учасників, проблема набуває чіткого контуру. Участь не зникає – вона переривається на трьох послідовних переходах, і кожен наступний документується гірше за попередній.

Перший перехід – від обговорення до зафіксованої пропозиції. Громади добре документують сам факт обговорення (у відповідях з кількома можливими варіантами засідання робочих груп згадали 64 респонденти, громадські слухання – 38), але значно гірше – його зміст. Коли 16 учасників прямо кажуть, що ідеї подавалися усно й не оформлялися, обговорення лишається подією без сліду.

Другий перехід – від пропозиції до рішення про її врахування. Це найслабша ланка. Реєстр або каталог отриманих пропозицій вдалося підтвердити лише у 3 громадах із 25 (ще в одній – частково), причому здебільшого це переліки вже відібраних ідей, а не реєстри отриманих пропозицій із зазначенням, хто їх подав. Окрему довідку про врахування пропозицій (прийнято, частково враховано чи відхилено з обґрунтуванням) не знайдено в жодній громаді; найближчі за функцією документи – довідки про громадське обговорення в межах SEO та матриці пріоритетності – наявні лише поодинокі. Письмовий зворотний зв'язок на відхилення згадав один із 72 респондентів. Без цієї ланки неможливо встановити, які ідеї прийняли, які відхилили й чому, тож консультація втрачає завершеність.

Третій перехід – від рішення до рядка в ПЗР. Навіть врахована пропозиція лишається в підвішеному стані, якщо її не пов'язано з конкретним заходом, виконавцем, строком і показником. А оскільки сам ПЗР як окремий документ підтверджено лише у 14 громадах, у частині випадків бракує самого місця, куди ця пропозиція мала б перейти.

Висновок, спільний для обох джерел: посилювати треба не кількість консультацій, а простежуваність їхніх результатів. Громадам не бракує майданчиків для розмови – бракує кількох документів, які перетворюють розмову на рішення, а рішення на захід.

9. Висновки

1. Стратегічна рамка у громадах загалом сформована, але перехід від стратегії до плану заходів документується помітно слабше: підтверджених стратегій – 20, підтверджених ПЗР – 14.
2. Участь ОГС присутня майже скрізь як процес, проте її результат рідко простежується за документами: прямі докази впливу зафіксовано лише в чотирьох громадах із 25.
3. Найслабша ланка – розгляд пропозицій. Реєстр отриманих пропозицій підтверджено у 3 громадах із 25, окрему довідку про їх врахування – у жодній, а письмовий зворотний зв'язок на відхилення майже відсутній (одна згадка з 72). Потреба дозбору саме цих документів зафіксована для 24 громад.
4. Доступ до робочих груп залишається запрошувальним, а не конкурсним, що звужує коло потенційних учасників ще на вході.
5. Учасники сприймають свій вплив радше високо, але визнають поширеність «номінального залучення» у країні втричі частіше, ніж у себе, – це сигнал для роботи з конкретними прикладами.
6. Принципи Політики згуртованості ЄС застосовуються переважно неявно: свідоме й системне застосування підтвердили лише 15% учасників, а обізнаність з інструментами доступу до фінансування низька.
7. Самооцінка компетенцій оголює точний розрив: загальний проєктний менеджмент засвоєно непогано, а саме «місткові» навички (робота з ПЗР, аналіз потреб, проєктні картки, перетворення ідеї на заявку) – слабо.
8. Документальні прогалини значною мірою пояснюються об'єктивними обставинами – війною, кадровим дефіцитом ОМС і ресурсними обмеженнями ОГС, які самі учасники називають головними бар'єрами.

10. Рекомендації

Рекомендації виходять із головного висновку: потрібно не більше формальних заходів, а простежуваність уже наявної участі. Кожна консультація чи робота групи має завершуватися документом, який показує, що запропонували, як це розглянули і де відобразили в ПЗР. Рекомендації нижче розмежовано за тим, хто за що відповідає.

10.1. Що забезпечує команда проєкту

Таблиця 5а. Дії, які забезпечує команда проєкту

Дія	Очікуваний результат
Перебудувати онлайн-курс навколо доказового ланцюга участі та практичних інструментів доступу до фінансування ЄС	навчання прямо відповідає виявленим прогалинам
Підготувати пакет шаблонів: пропозиція у форматі заходу ПЗР, реєстр пропозицій, довідка про врахування, чек-лист відкритого пакета	ОМС і ОГС отримують єдину логіку фіксації участі

10.2. Що рекомендовано громадам (ОМС та ОГС)

Таблиця 56. Дії на розсуд самих громад

Адресат	Дія	Очікуваний результат
ОМС	Звести стратегію, ПЗР, рішення, склад робочої групи, матеріали консультацій і звіти в єдиний відкритий пакет, доступний на офіційній сторінці ОМС	зовнішній учасник має все необхідне для підготовки та перевірки пропозиції
	Запровадити реєстр пропозицій і довідку про їх врахування з аргументацією	результати консультацій стають перевірюваними
	У ПЗР позначати партнерів, співвиконавців та учасників моніторингу там, де це відповідає змісту заходу	участь продовжується у реалізації, а не завершується консультацією
	Доповнити запрошувальний відбір відкритим оголошенням про участь у робочій групі	розширюється коло потенційних учасників
ОГС	Подавати пропозиції у форматі заходу ПЗР: проблема, ціль, захід, обґрунтування, ресурс, строк, показник	пропозиції легше розглянути та включити до документа
	Після подання запитувати результат розгляду та зв'язок із фінальним ПЗР	участь переходить у контроль результату

10.3. Що пропонується донору та ВАОТГ

Таблиця 5в. Дії на рівні програми та мережі громад

Дія	Очікуваний результат
Розглянути пакет шаблонів як рекомендований мінімум відкритості ПЗР для мережі громад Асоціації	досвід проєкту масштабується поза межі 25 громад
Урахувати простежуваність участі як орієнтир у подальших грантових ініціативах	стимул для громад документувати результати консультацій

11. Висновки для онлайн-курсу, воркшопу та супроводу громад

Самооцінка компетенцій дає готову програму. Учасники почуваються впевнено там, де йдеться про загальний проєктний менеджмент: підготовку заявок високо оцінюють 61% (частка високих самооцінок уміння, «4»–«5»), управління проєктами – теж 61%, бюджетування – половина. Натомість найслабші зони збігаються саме з ланками ланцюга участі: роботу зі стратегіями та ПЗР високо оцінюють лише 13%, аналіз потреб – 11%, формування партнерств – 17%, розробку проєктних карток – 19%, перетворення ідеї на заявку – 18%. Ці відсотки вимірюють самооцінку вмінь і стосуються іншої шкали, ніж обізнаність із принципами в Таблиці 4, тож близькі за виглядом значення (наприклад, 13% упевненості в роботі зі стратегіями та 13% обізнаності з порталом ЄС) не є одним показником.

Звідси впливає логіка курсу. Він має менше пояснювати, навіщо потрібна участь, і більше вести учасника наскрізним маршрутом: від проблеми та її зв'язку зі стратегічною ціллю – до сформульованого заходу з бюджетом, строками, відповідальними, партнерами й показниками, придатного для включення в ПЗР. Воркшоп доцільно будувати не навколо обговорення, а навколо доопрацювання реальної пропозиції до рівня проєктної картки, щоб навчання завершувалося придатним до використання документом, а не лише дискусією. Найвідоміші принципи ЄС (партнерство, DNSH) варто використати як вхідні точки, поступово підводячи до менш знайомих інструментів – CBA та порталу Funding & Tenders.

12. Обмеження дослідження

Звіт не є аудитом усього внутрішнього документообігу громад і не встановлює повної історії взаємодії ОМС та ОГС у кожному випадку. Він описує те, що підтверджено доступними документами, і ті прогалини, які обмежують перевірку участі. Неповний відкритий пакет не означає, що участі не було, а лише те, що зовнішній читач не має достатньої основи для встановлення повного зв'язку між пропозицією, рішенням і змістом ПЗР.

Анкетування відображає самооцінку учасників, а не перевірені факти, і має згадані вище особливості вибірки – переважання інсайдерів процесу та помітну частку представників влади. Через це його результати слід читати як погляд залучених, а не громади загалом. Шкальні відповіді узагальнено в інтервалах, щоб уникнути хибної точності. Саме обмеженість кожного окремого джерела зробила тріангуляцію основним методом, а адресний дозбір документів (Додатки Г, Д) – запропонованим способом уточнення висновків.

Додатки

Додаток А. Рівні участі та мінімальні докази

Методологічна рамка спирається на підходи Ради Європи, ОЕСР та Європейської Комісії до участі заінтересованих сторін. Для аналізу ПЗР кожен рівень участі має практичний зміст і власний мінімальний доказ.

<i>Рівень участі</i>	<i>Ознака для аналізу ПЗР</i>	<i>Мінімальні докази</i>
Інформування	оприлюднено інформацію про документ або процес	оголошення, сторінка документа, повідомлення про консультації
Консультації	є можливість подати пропозиції чи зауваження	оголошення консультацій, форма подання, матеріали слухань
Діалог	є структурована повторювана взаємодія	протоколи, матеріали засідань, склад робочої групи
Активна участь	учасники впливають на зміст через пропозиції	реєстр пропозицій, довідка про врахування, зв'язок із пунктами ПЗР
Партнерство	залучення до реалізації, оцінювання чи перегляду	ПЗР із ролями партнерів, звіти про виконання, матеріали моніторингу
Не підтверджено	наявних документів недостатньо для висновку	потрібен дозбір документів

Додаток Б. Зведені показники документальної бази

Показники подано без назв громад, персональних даних і назв організацій. Їхнє призначення – показати повторювані тенденції, а не порівнювати громади.

<i>Вимір</i>	<i>Категорія</i>	<i>Випадків</i>
Стан стратегій	чинна або підтверджена	20
	оновлюється або розробляється	4
	не підтверджена	1
Стан ПЗР	затверджений або підтверджений	14
	проектний статус / потреба в оновленні	3
	не підтверджений як окремий документ	8

Вимір	Категорія	Випадків
Відкритість	повна	1
	часткова	16
	обмежена	4
	не підтверджена	4
Докази участі ОГС	прямі	4
	змішані прямі та непрямі	8
	декларативні згадки	3
	не підтверджено	10

Додаток В. Профіль вибірки анкетування (N = 72)

Вимір	Категорія	Респондентів
Роль	посадові особи виконавчих органів рад	25
	представники ОГС / благодійних фондів	19
	голови громад та заступники	12
	громадські активісти	7
	депутати місцевих рад	3
	інші (бізнес, освіта, соцсфера, старости)	6
Функціональний тип громади	території відновлення	32
	території з особливими умовами розвитку	16
	інший тип / не знають	24
Стать	жіноча / чоловіча / не зазначено	50 / 21 / 1
Формалізоване партнерство ОМС-ОГС	чинний підписаний документ	41
	на стадії підписання / усні / немає / не знають	7 / 9 / 3 / 12

Додаток Г. Пріоритетний перелік документів для дозбору

Для уточнення висновків громадам доцільно надати або оприлюднити саме ті документи, без яких неможливо підтвердити простежуваний внесок ОГС. Запит має бути адресним, а не вимагати весь архів планування.

№	Документ	Для чого потрібен
1	Чинна стратегія з рішенням про затвердження і додатками	підтвердити стратегічну рамку та актуальну редакцію
2	ПЗР або план заходів з рішенням про затвердження	встановити фактично визначені заходи
3	Документ про створення та склад робочої групи	оцінити представництво ОГС у процесі
4	Протоколи засідань, слухань або консультацій	підтвердити перебіг обговорення і зміст пропозицій
5	Реєстр пропозицій або перелік проєктних ідей	побачити внесок учасників та його зв'язок із ПЗР
6	Довідка або таблиця врахування пропозицій	встановити, що враховано, частково враховано чи відхилено
7	Оновлена редакція ПЗР після консультацій	перевірити відображення результатів розгляду
8	Звіти про виконання, моніторинг або перегляд ПЗР	визначити, чи триває участь на етапі реалізації

Додаток Д. Шаблон адресного запиту до громади

Просимо надати або вказати посилання на чинну стратегію розвитку громади, ПЗР або план заходів з її реалізації, рішення про їх затвердження, документи про створення і склад робочої групи, протоколи засідань, матеріали громадських консультацій, реєстр або перелік пропозицій, довідку чи таблицю врахування пропозицій, а також звіти про виконання або моніторинг ПЗР. Якщо окремі документи містять персональні дані, просимо надати знеособлену версію або узагальнену інформацію, достатню для підтвердження участі ОГС та інших місцевих заінтересованих сторін.

Окремо просимо зазначити, чи були ОГС або інші місцеві заінтересовані сторони залучені до підготовки, обговорення, доопрацювання, реалізації або моніторингу ПЗР, і в якій формі це відбувалося: участь у робочій групі, подання пропозицій, участь у консультаціях, реалізація заходів або моніторинг.

Додаток Е. Основні джерела

<i>Джерело</i>	<i>Роль у дослідженні</i>
Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»	правова основа діяльності ОМС та участі жителів
Закон України «Про доступ до публічної інформації»	підстава для оцінки відкритості як умови участі
Закон України «Про засади державної регіональної політики»	рамка стратегічного планування розвитку територій
Наказ Мінрегіону від 21.12.2022 № 265	методичні засади розроблення та моніторингу стратегій громад
Закон України «Про стратегічну екологічну оцінку»	аналіз громадського обговорення та довідок про врахування
Постанова КМУ від 03.11.2010 № 996	процесний орієнтир щодо консультацій із громадськістю
Закон України «Про публічні консультації»	сучасний орієнтир щодо залучення заінтересованих сторін
Guidelines for civil participation in political decision-making, Council of Europe	основа для рівнів участі
Code of Good Practice for Civil Participation, Council of Europe	зв'язок рівнів участі з етапами ухвалення рішень
OECD Guidelines for Citizen Participation Processes	планування, проведення та оцінювання участі
European Commission, Better Regulation	консультації протягом життєвого циклу політики
Regulation (EU) 2021/1060	принципи Політики згуртованості та партнерства
Внутрішня матриця доказів за 25 громадами	основа зведених підрахунків і типології прогалин
Зведений аналіз анкетування учасників (N = 72)	емпірична основа щодо сприйняття та компетенцій