

Наталія Колісниченко

доцент кафедри регіональної політики та публічного адміністрування
ОРІДУ НАДУ при Президенті України, к. держ. упр., доцент

УЧАСТЬ ГРОМАДЯН В УПРАВЛІННІ ТЕРИТОРІЯМИ У КОНТЕКСТІ ДЕМОКРАТИЧНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

У статті дається визначення понять «участь», «участь громадян»; розглядаються різноманітні види участі, ресурси для участі громадян. Обґрунтовуються особливості участі в соціальних (суспільних) сферах та політичної участі громадян у владних процесах. Узагальнюються ініціативи країн світу. Надаються рекомендації щодо організації участі громадян в управлінні територіями шляхом врахування необхідних елементів для конструктивної участі громадян у прийнятті рішень.

Ключові слова: участь, участь громадян, політична участь громадян, участь громадян в управлінні територіями.

Natalya Kolisnichenko

CITIZENS' PARTICIPATION IN GOVERNING TERRITORIES WITHIN DEMOCRATIC DECENTRALISATION

The article defines the concept of "participation", "citizen's participation"; discusses the types of participation, resources for citizen participation. Participation in social (public) spheres and political participation of citizens in governance processes are justified. The initiatives of the world countries are summarized. Recommendations on the organization of citizens' participation in the governing of territories by taking into account the necessary elements for productive participation of citizens in decision-making are presented.

Keywords: participation, citizens' participation, political participation of citizens, citizens' participation in governing territories.

Наталья Колисниченко

УЧАСТИЕ ГРАЖДАН В УПРАВЛЕНИИ ТЕРРИТОРИЯМИ В КОНТЕКСТЕ ДЕМОКРАТИЧЕСКОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

В статье дается определение понятий «участие», «участие граждан»; рассматриваются виды участия, ресурсы для участия граждан. Обосновываются особенности участия в социальных (общественных) сферах и политического участия граждан во властных процессах. Обобщаются инициативы стран мира. Даются рекомендации по организации участия граждан в управлении территориями путем учета необходимых элементов для конструктивного участия граждан в принятии решений.

Ключевые слова: участие, участие граждан, политическое участие граждан, участие граждан в управлении территориями.

✦ Загальною тенденцією в усьому світі є поширена і зростаюча незадоволеність зменшенням участі громадян в демократичних процесах. Серед політиків і урядовців існує думка, що населення стає все більш і більш розчарованим в традиційних інститутах виконавчої та представницької влади, спостерігається його відірваність від політичних партій, розчарування в старих формах громадянської активності та участі. На сьогодні широко визнається «дефіцит демократії». З одного боку, увага повинна приділятися зміцненню процесів участі громадян: як їм висловлювати свій голос через нові форми включення, консультації тощо. З іншого боку – зміцненню підзвітності й відповідальності органів управління через зміни в інституційній складовій, розвиток сприятливого підґрунтя для належного врядування на основі широких форм участі держави, громадянського суспільства і ринку. Важливість роботи з обох аспектів набуває все більшої актуальності.

Реалізація стратегічних завдань розвитку України, окреслених Президентом у «Стратегії сталого розвитку «Україна 2020» [1] щодо децентралізації та реформи державного управління, потребує активізації системного процесу взаємодії громадян та органів влади і місцевого самоврядування, що забезпечує можливість громадян реально бути задіяними в ухваленні публічних рішень, які впливають на життя всієї громади. Цей процес відбу-

вається за безпосередньої участі та підтримки місцевої влади. Тому пріоритетними завданнями владних органів є сприяння участі громадян у формуванні та реалізації управлінських рішень з використанням успішного світового досвіду, новітніх технологій і практик, а також аналіз та усунення причин політичної пасивності громадян.

✦ Мета статті – у контексті демократичної децентралізації визначити напрямки активізації участі громадян в управлінні територіями.

✦ За останні двадцять років поняття участі широко використовується в дискурсі різних досліджень. Протягом більшої частини цього періоду розглядалися різні аспекти участі у соціальному житті, у вирішенні проблем «спільноти», у реалізації проектів розвитку територій. Однак все частіше поняття «участь» в даний час пов'язується з правами громадян та демократичним управлінням. Крім того, питання про методи участі громадян і висловлювання їх вимог до держави також вийшли на перший план. Теоретики демократичної теорії стверджують, що підвищення ролі громадян є життєво важливим для демократії. Зокрема, в теорії демократії, дорадчій демократії і соціальному капіталі простежуються такі аспекти: участь реалізує для громадян (окремих громадян, меншин) право прямого голосу; вона стимулює цивільні нави-

чки і цивільні чесноти. Це призводить до раціональних рішень, основаних на врахуванні громадської думки, що, у свою чергу, збільшує рівень підтримки цього процесу, особливо на найнижчому місцевому рівні. Тоді як багато вчених писали про залучення громадян до процесу вироблення політики, емпіричні дослідження про фактичні наслідки участі є нечисленними. Емпіричні дослідження, наприклад, щодо участі в управлінні, дорадчої демократії або громадського управління є, в основному, тематичними дослідженнями обмеженого числа випадків і зосереджені на окремих елементах демократії.

✦ Поеднання участі громадян та держави в управлінні на місцевому рівні підіймає фундаментальні питання про природу демократії, про стратегії її досягнення, про необхідні навички в реалізації поставленої мети.

✦ Поняття участі викликає особливий інтерес науковців і практиків, особливо в контексті демократичного розвитку. У літературі дається ряд визначень участі в діапазоні від «символічної участі людини» до «автономного прийняття рішень організаціями на місцевому рівні». За своєю сутністю, «участь», «брати участь» припускає, що кожна людина залучається до певної дії. Виділяють три види участі місцевих громад і приватних осіб: фізична участь – присутність через використання своїх навичок і зусиль; психічна участь – концептуалізація діяльності, прийняття рішень, організація та менеджмент; емоційна участь – відповідальність, сила і влада. Участь може бути [9]: зверху вниз або знизу вгору; рівномірною або різноманітною; простою або складною; статичною або динамічною; керованою або некерованою; передбачуваною або непередбачуваною.

Процес участі є перетворюючим інструментом для соціальних змін. Теорія участі розвиває традиції руху від необхідності взаємодії з державою до налагодження механізмів «належного врядування», яке описується як «комплексна стратегія реформ, певний набір ініціатив, спрямованих на зміцнення інституту громадянського суспільства з метою зробити уряд більш підзвітним, більш відкритим і прозорим, більш демократичним» [6].

З одного боку, існує підхід, який зосереджений на громадянах та їх участі в житті суспільства (як правило, в цивільних (соціальних, суспільних) сферах, в яких громадяни виступають «бенефіціарами» державних програм). В соціальних і суспільних сферах практикується ряд методів широкої участі з оцінки, консультування, планування, моніторингу установ, навчання та підвищення кваліфікації. Важливий акцент робиться на саморозвитку.

З іншого боку, є традиції політичної участі громадян у владних процесах, наприклад, шляхом голосування, членства в політичних партіях, лобіювання. Відтак, участь громадян проявляється через: вибори, мітинги, маніфестації, збори, страйки, інші види масової публічної участі; організацію громадських ініціатив; функціонування комітетів за участю осіб, які користуються авторитетом; направлення делегацій від жителів; подачу органам влади петицій; публікацій в пресі відкритих листів; поширення листівок і прокламацій. У критичних ситуаціях громадськість може вдаватися також до організації масових акцій, починаючи з маршів протесту, демонстрацій, страйків і закінчуючи протизаконними діями (захоплення приміщень, блокування доріг). Однією з найперспективніших форм безпосередньої демократії є органи самоорганізації населення, які мають великий досвід участі в розв'язанні проблем населення за місцем проживання та співпраці з органами місцевої влади. За-

галом, основні види політичної участі групуються таким чином: активна – пасивна, індивідуальна – колективна, добровільна – примусова, традиційна – новаторська, легітимна – нелегітимна. За політичної участі громадяни змінюють свої ролі від «користувачів послуг або тих, хто їх вибирає» до «активних учасників формування політики». У цьому процесі участь – це щось більше, ніж оцінка, консультації чи планування; вона включає в себе загальну відповідальність за прийняття рішень у формуванні політики і розподілі ресурсів. Традиційно, у сфері політичної участі практикуються такі методи участі: просвіта виборців, підвищення обізнаності про права та обов'язки громадян, лобіювання та пропаганда. Вони часто спрямовані на розвиток більш поінформованих та відповідальних громадян.

Все частіше в контексті демократичної децентралізації, ці дві традиції пов'язуються з поняттям «участь громадян». Існує багато прикладів участі громадян в повсякденному житті – це може бути неформальне спілкування з місцевими лідерами, голосування на місцевих виборах, підтримка різних організацій, які представляють окремі думки, або відправка електронної пошти місцевим чиновникам тощо. Загалом, участь громадян сприяє прийняттю «кращого рішення» і, таким чином, надає більше переваг ефективному розвитку суспільства.

Ресурсами для участі громадян є, перш за все, час та інформація. Час необхідний для того, щоб: дізнатися про проблему; про можливі шляхи впливу на процес прийняття рішення; для дослідження проблеми. З метою досягнення успішних результатів від участі громадянської, серед зацікавлених сторін завжди слід поширювати необхідну інформацію. Без інформації участь громадян не має сенсу. Вона має надходити як від громадськості, так і від органів влади.

По всьому світу країни прагнули знайти нові форми управління, що передбачають залучення громадян, формування нового формату відносин між громадянами та їхніми урядами. Серед таких ініціатив [5]:

- більш активне навчання з різних форм громадянства. Трактують поняття «громадянин» не як споживача, як це було сформульовано в 1980-х і початку 1990-х років, а як того, хто займається політикою і наданням послуги;
- включення в управління широких верств населення, особливо з груп бідних людей, расових і етнічних меншин, молоді, людей старшого покоління;
- участь декількох зацікавлених сторін в нових формах співробітництва,
- що в свою чергу дозволяє більш широко використовувати «право власності»;
- широке практикування методів обговорення, зокрема використання діалогу у забезпеченні легітимності рішень.

За останні десятиліття багато країн накопичили досвід з організації та проведення референдумів, громадянських форумів, журі громадян, співуправління, бюджетування участі й багатьох інших моделей участі громадян [2]. Адже залучення громадян може сприяти зростанню їхньої довіри до уряду, підвищенню легітимності і якості врядування [10]. Взаємодія громадян з владою є «фундаментальною умовою» для встановлення і підтримки життєздатності демократичного суспільства, відносин у форматі «людина-людина», «громадянин-громадянин» [8, с. 405–406]. У результаті, в даний час важко знайти країну, в якій би урядові інституції не стверджували, що вони відшукують можливість для ширшої участі громадян в управлінні.

Водночас деякі теоретики, виступаючи за концепцію «вузької участі», підкреслюють негативні аспекти участі й навіть розглядають масову участь як небезпечну. Стверджується, наприклад, що зростання політичної активності серед нижчих соціально-економічних груп населення може привести до більш авторитарних ідей і, таким чином, до зниження консенсусу за основними нормами демократії. Висловлюється побоювання, що масивна участь народу може навіть привести до тоталітаризму [3]. Представницька демократія також піддається сумніву.

Серед недоліків називаються: участь може мати неприємні наслідки, створюючи більшу ворожість по відношенню до результатів діяльності уряду; може бути прийняте навпаки гірше політичне рішення, якщо це здійснювалося під впливом протилежних груп інтересу; може практикуватися втрата контролю над прийняттям рішень [7, с. 57–59]. Перешкодами також є: брак довіри; недостатня співпраця між зацікавленими сторонами; обмежений доступ до інформації; брак знань про свої права та обов'язки; страх перед невідомим; брак впевненості у своїх силах; обмежені або неіснуючі структури; брак навичок культури участі та досвіду; брак ресурсів (наприклад, часу, коштів, навичок); брак уваги засобів масової інформації до місцевих проблем; нереалістичні очікування; брак усвідомлення необхідності професійної допомоги; ризик «зворотного вогню»; зосередження на дрібних деталях, а не на широких питаннях тощо.

Відтак, при добре організованій участі, громадяни та зацікавлені групи можуть значним чином впливати на результат рішень. Доступ до інформації та електронного зв'язку розкриває для громадян широкі можливості в донесенні владі своїх поглядів. У той час, як дехто розглядає це як проблему, інші вбачають у цьому пробудження громадянської активності. Як би там не було, вмиле керування процесами участі громадян в ухваленні рішень є необхідними.

Для ефективного процесу важливо перш за все в'яснити, якого характеру є питання, які потребують участі громадян, так як для різних питань передбачається різний рівень участі. Наприклад, там, де емоції розпалюються, де потенційні наслідки є суттєвими, або коли кількість груп інтересів завелика, потрібні будуть більші зусилля.

Після визначення цілей участі громадян необхідно обрати відповідні методи участі. Вибір методу повинен безпосередньо відображати тип необхідної інформації. Так, щоб отримати ідеї від громадськості, необхідні комунікації з громадою, наприклад, публічні/громадські слухання.

Д. Йодер пропонує участь громадян реалізувати задля досягнення шести загальних цілей [11, с.13], зокрема для:

- значного внеску в сферу державної політики;
- подальшого розвитку демократичних цінностей шляхом забезпечення інтересів більшості громадян;
- планування з врахуванням потреб різних груп, що є визнанням різноманітності місцевого співтовариства;
- реалізації соціальних змін шляхом прийняття політики, яка забезпечує рівний доступ до послуг всього місцевого населення;
- інформуванню однодумців.

Необхідними елементами для конструктивної участі громадян у прийнятті рішень є: ініціатива та бажання здійснити зміни (громадяни повинні відчувати, що на-

слідки ухвалених владою рішень безпосередньо впливатимуть на їх життя); відданість справі (громадяни повинні бути наполегливими у своїх намірах співучасті); знання методів участі громадськості, особливостей їх впровадження та потенційних результатів; обізнаність зі своїми правами та обов'язками щодо співпраці з владою та впливу на процес прийняття рішень; необхідна підготовка; співпраця з місцевою владою (представники місцевих органів влади повинні навчитися спілкуватися з громадянами, бути неупередженими та ставитись з розумінням до їхніх потреб); чіткий орієнтир на успіх як для громадян, так і для місцевої влади (активна участь громадян у процесі розробки та впровадженні політики відбувається за умови, що проблема стосується їх безпосередньо або вони отримають певні переваги від її вирішення); планування та впровадження змін; прозорість; гнучкість (влада та громадяни повинні вміти домовлятися та співпрацювати); залучення професійних експертів, зокрема, спеціалістів з громадянської освіти, організації громадських слухань, проведення досліджень якості послуг тощо.

Відчувається, що особливого значення дана проблематика має на місцевому рівні, оскільки місцеві органи влади (муніципалітети) відіграють важливу роль у повсякденному житті громадян як щодо управління місцевими справами, так і в сфері демократичної участі. Нині вважається, що участь громадян у місцевому розвитку є ключем до рівності, відкритості та стійкості територій. Все це викликало відродження в академічному і політичному дискурсі ідей і цінностей спільноти в управлінні територіями і громадами. Участь громадськості може допомогти у підвищенні ефективності процесу розвитку територій та надання якісних послуг, зробити управління більш ефективним, поглибити демократію. Надання послуг та взаємодія з радами, комісіями, комітетами в органах місцевого самоврядування надають широкі можливості для реалізації демократичних ідеалів.

По-перше, громадяни та громади хочуть більше влади та впливу на свої території. По-друге, для вдосконалення практики управління на місцях із залученням громадськості необхідне використання знань про різні місцеві потреби та можливості. По-третє, масштаб і складність місцевих процесів управління, а також швидкість, з якою вони змінюються, є викликом як для громад, так і для посадових осіб. По-четверте, принципи демократії, прозорості, підзвітності, принцип соціальної справедливості є основоположними для громадянина та участі громад в прийнятті рішень. По-п'яте, доброзичливість і навички місцевих депутатів і посадових осіб є ключем до ефективного управління громадами [4].

Вирішення проблеми потребує: розробки політики щодо інституціоналізації участі громадськості, а саме – формування спеціального структурного підрозділу з питань участі громадськості; щорічної розробки плану участі громадськості; вдосконалення відносин між районними та місцевими муніципалітетами, відносин між ЗМІ й місцевим самоврядуванням. Необхідна робота щодо забезпечення ресурсами для: найму і працевлаштування спеціального адміністративного персоналу; реалізації бюджету для участі громадськості, особливо в підготовці депутатів, членів комітетів та громади.

Проведення тренінгів на основі програм для громадян має вирішальне значення для підтримки і сприяння ефективній участі громадськості в місцевому самоврядуванні [8]. Ефективні програми підготовки можуть гарантувати, що ради будуть ефективніше функціонувати, їхні члени будуть добре поінформовані, громадськість

зможе краще взаємодіяти і співпрацювати з органами управління, і якість участі громадськості збільшиться.

Участь громадськості у процесах розробки та прийняття рішень, що стосуються життя територіальної громади, є одним із фундаментальних принципів демократії та розвитку громадянського суспільства. Загальною метою участі громадськості є реалізація довірливих відносин між територіальною громадою та місцевими органами влади, що сприяє збільшенню взаємної відповідальності, підвищенню прозорості процесу ухвалення владних рішень та розвитку місцевого самоврядування. Досвід розвинених демократичних країн показує, що посилення ролі самих громадян у задоволенні потреб територіальної громади та поліпшенні життєвого рівня місцевого населення є важливим елементом розвитку місцевого самоврядування.

Література.

1. Указ Президента № 5/2015 «Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>.

2. Європейська стратегія щодо інновацій та доброго врядування на місцевому рівні [Електронний ресурс]. – Режим доступу з екрану: <http://irgo.org.ua/politika-i-vlast/yevropejska-strategiya-shhodo-innovacij-ta-dobrogo-vryaduvannya-na-miscevomu-rivni>.

3. Ank M. Innovations in democratic governance – How does citizen participation contribute to a better democracy? / Ank Michels. – Mode of access: <http://www.ras.sagepub.com/content/77/2/275.abstract>.

4. Foot J. Citizen involvement in local governance / Jane Foot. – Mode of access: <http://www.jrf.org.uk>.

5. Gavent J. Strengthening Participatory Approaches to Local Governance: Learning the Lessons from Abroad. National Civic Review / John Gavent // National Civic Review. – Winter 2004. - P. 16-27. – Mode of access: <http://www.ids.ac.uk/logolink>.

6. Gaventa J., Valderrama C. Participation, Citizenship and Local Governance / John Gaventa and Camilo Valderrama. - Background note prepared for workshop on 'Strengthening participation in local governance'. - Institute of Development Studies, June 21-24, 1999. – Mode of access: <http://www.uv.es/.../Gaventa,%20Valderrama.pdf>.

7. Irvin R. A., Stansbury J. Citizen Participation in Decision-Making: Is it Worth the Effort? / Renee A. Irvin, John Stansbury. – CBEP (Community-Based Environmental Protection) // U.S. Environmental Protection Agency. – 1996. – № 1. – P. 56–64.

8. Lachapelle Paul R. The Pedagogy of Citizen Participation in Local Government: Designing and Implementing Effective Board Training Programs for Municipalities and Counties / Paul R. Lachapelle, Elizabeth A. Shanahan // Journal of Public Affairs Education. – JPAE. – № 16(3). – P. 401–419.

9. Meldon J., Kenny W., Kenny M. Local government, local development and citizen participation lessons from Ireland / Jeanne Meldon, Jim Walsh and Michael Kenny. – 33 p. – Mode of access: <http://www.ulb.ac.be/igeat/udtl/.../gl2002%20UK.pdf>.

10. Yetano A. What is driving the increasing presence of citizen participation initiatives? / Ana Yetano, Royo Sonia, Acerete Basilio. - Departamento de Contabilidad y Finanzas Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Zaragoza // DTECONZ. – 2009. – № 2. – 32 p.

11. Yoder D. E. A Contingency Framework for Environmental Decision-Making: Linking Decisions, Problems and Processes // Policy Studies Review. – № 16 (3/4). – 1999. – P. 11–35.