

РОЛЬ ГРОМАДСЬКОСТІ В РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ

Стаття спрямована на поглиблення розуміння того, чому участь громадськості є важливою для розвитку демократії, як вона впливає на якість управління, зокрема на місцевому рівні, як громадськість може бути залучена до процесу розробки та прийняття рішень у межах функціонування інституту місцевого самоврядування та якими є перешкоди участі громадськості в Україні. Залучення громадськості до розробки та втілення політики, що стосується життя територіальної громади, є одним з фундаментальних принципів демократії та розвитку громадянського суспільства. Загальною метою участі громадськості є налагодження відносин довіри між: територіальною громадою та місцевими органами влади, що сприяє збільшенню взаємної відповідальності, підвищенню прозорості процесу ухвалення владних рішень та розвитку місцевого самоврядування.

1. Вступ

Демократичні перетворення в державах, які трансформуються, посилюються через розвиток місцевого самоврядування в умовах формування громадянського суспільства. Стратегія децентралізації влади як елемент адміністративної рефор-

ми надає можливість залучити громадськість як активного партнера на місцевому рівні. Децентралізація влади та розвиток місцевого самоврядування відкривають простір для надання ефективних послуг населенню, а також для більш інтенсивного залучення громадськості до процесу розробки та прийняття рішень на місцевому

рівні. Тому для України актуальною є підтримка розвитку та встановлення різноманітних форм діалогу між місцевою владою та громадськістю з метою посилення впливу останньої на вироблення та реалізацію політики. Впровадження інноваційних стратегій учасницької демократії (participatory democracy) на рівні місцевого самоврядування сприятиме становленню більш відповідальних органів влади, здатних швидко реагувати на потреби територіальної громади.

Проблема залучення громадськості до процесу прийняття рішень на місцевому рівні вже давно привернула до себе велику увагу як науковців, так і фахівців-практиків (поки що, на жаль, переважно західних). Зростання уваги до проблем громадської участі спричинене, з одного боку, інтенсивністю реформ у сфері громадського управління та прискореним розвитком місцевого самоврядування, а з другого - наявністю ефективного емпіричного досвіду, пов'язаного із залученням активних представників громадськості до розв'язання багатьох проблем місцевого значення.

Незважаючи на наявність у сучасній вітчизняній науці інтересу до проблематики місцевого самоврядування, дослідження ролі громадськості у процесі розробки та прийняття рішень на місцевому рівні є недостатнім (навіть практично відсутнім), що, безумовно, відбивається на широті охоплення проблеми. Однак доцільність теоретичного обґрунтування участі громадськості визначається необхідністю мати науково-обґрунтовану систему знань про це явище, що дасть змогу проаналізувати значний емпіричний досвід, накопичений в Україні.

2. Теоретичні моделі участі громадськості в розвитку місцевого самоврядування

Поняття «участь громадськості» (*англ.* - citizen participation) є порівняно новим для вітчизняної політичної науки, хоча і не обмежується єдиним визначенням та підходом до його розуміння (законодавче закріплення цього поняття в Україні також відсутнє). Наприклад, громадянин бере участь у справах громади, коли сплачує податки до місцевого бюджету чи виконує місцеві закони. Однак у цій статті ми розглядаємо саме добровільну участь, спрямовану на вирішення місцевих проблем шляхом залучення громадян до процесу розробки та ухвалення рішень на місцевому рівні. У цьому контексті участь громадськості передбачає повну та законну можливість громадян представляти власну точку

зору, на яку органам влади варто звертати увагу при виробленні остаточного рішення. Участь громадськості, на нашу думку, можна визначити як процес, під час якого інтереси, потреби та прагнення громадян включаються до процесу розробки та запровадження політики.

У загальній політичній теорії існують дещо суперечливі погляди щодо тлумачення цього поняття. У широкому значенні участь громадськості у процесі прийняття рішень є фундаментальною необхідністю лише для влади (Д. Даниельсон, Д. Барбер, Е. Гарднер). Основу для такого твердження, до речі, знаходимо ще у Ж. Ж. Руссо та Дж. С. Мілля. Так, Руссо був переконаний, що результатом високого рівня участі громадськості є поінформованість громадян про громадське добро та зростання значення територіальної спільноти [1]. В поглядах Мілля громадянам відводилася роль основних «стримувачів» політичних лідерів. Він вважав, що рівень участі громадськості повинен бути вищим саме на місцевому рівні, а не на загальнонаціональному, де, на його думку, найбільш ефективною є представницька демократія. На місцевому рівні громадяни мають більше можливостей бути залученими до вирішення проблем територіальної громади [2]. Крім цього, спільний аргумент обох вчених на користь активної участі громадян базується на твердженні, що її результатом є більш відповідальна і прозора влада.

Деякі з сучасних політологів вбачають сутність участі громадськості у голосуванні під час виборів, а все, що поза ним, вважають неефективним, таким, що шкодить демократії (П. Далер, Дж. Шумпетер, Дж. Сарторі). Зусилля, спрямовані на збільшення участі громадськості, вважаються ними мізерними, оскільки базуються на нереальних очікуваннях як з боку громадськості, так і представників влади.

Крім цього, західні теоретики планування (Дж. Самофф, Ш. Арнштейн, Р. Алешир) розглядають участь громадськості як доцільну у розробці та впровадженні планів розвитку громад. У різноманітній літературі з планування особливий наголос робиться на включенні до цього процесу так званих «недопредставлених» груп, що було зумовлено, в першу чергу, великою активністю на Заході ще в 1960-ті роки різних соціальних груп, які мали великий вплив на планування та розвиток місцевих громад [3].

Залежно від мети застосування різних технологій участі громадськості, американська дослідниця Ш. Арнштейн запропонувала виділити рівні залучення громадськості у вигляді драбини

(рисунком), на початкових щаблях якої містяться форми так званої «неучасті» громадськості («маніпуляція» та «терапія»), характерні для радянської політичної системи. Тодішня місцева влада в Українській РСР (звичайно, за вказівкою зверху) не могла навіть припустити думки про можливість впливу громадськості на свою діяльність.



«Вісім сходинок драбини»: участь громадськості у процесі розробки та прийняття рішень на місцевому рівні [4]

3. Від активної громади - до кращого самоврядування

У сучасних реаліях України все ще зберігається тенденція до несприйняття місцевою владою ідеї прислухатися до голосу громадськості під час планування заходів щодо розвитку громади. Часто посадові особи місцевого самоврядування піддають сумніву потребу звертатися за порадою до громадян і спроможність останніх справді зрозуміти суть місцевої проблеми та зробити свій внесок у її вирішення. З іншого боку, громадяни самі не проявляють великого інтересу долучитися до вирішення проблем територіальної громади, представниками якої вони є.

Застосування різних форм участі громадськості є корисним для обох суб'єктів цього процесу - влади та громадськості (див. табл.). Зокрема, через механізми учасницької демократії в період між виборами досягається відповідальність, прозорість та підзвітність органів влади, що безумовно впливає на покращення якості послуг, які надаються населенню. Результатом участі громадськості є ухвалення владою ефективніших рішень, які з більшою вірогідністю будуть схвально сприйняті територіальною громадою. Громадськість, у свою чергу, набуває відчуття реальної здатності вирішувати гострі проблеми свого села/міста тощо. Найбільш важливим результатом участі громадськості є вста-

новлення конструктивного діалогу між владою та громадськістю, що сприяє виникненню довіри з обох сторін.

У межах різноманітних підходів до концептуалізації участі громадськості аргументи «проти» передбачають, що це дуже дорогий процес, який затягує ухвалення рішення та перешкоджає рішучим крокам представників влади. Участь громадськості є неефективною з точки зору залучення великої кількості осіб, що значно ускладнює процес прийняття рішень. Вона потребує значної кількості різних ресурсів (матеріальних, людських), які могли би бути використані більш ефективно. Критики також обстоюють точку зору, що участь громадськості не продукує конкретних результатів. (Натомість її прихильники висувають контраргумент, що важливим результатом є сам процес.) Нарешті, участь громадськості створює ілюзорні очікування для зацікавлених сторін, які не завжди можна досягти [5].

Але такою є ціна демократичного розвитку суспільства: поряд з відчутними вигодами затрати можуть перевищувати сподівання. Тому помилково розглядати участь громадськості як процес суто з позитивним балансом демократизації суспільних відносин.

Для всебічного розуміння процесу залучення громадян до процесу прийняття рішень варто проаналізувати мотиви цієї участі. У більшості випадків громадяни беруть у цьому участь тоді, коли певну діяльність вважають корисною для себе. Це насамперед набуття професійних вмінь та навичок, отримання матеріальної винагороди, здобуття престижу серед жителів даної місцевості тощо. Вимірюючи цю користь з точки зору власного спектра цінностей, громадяни визначають, брати їм участь у вирішенні місцевих справ чи ні. Однак у багатьох випадках більшою є вигода від неучасті [6] (наприклад, збереження спокою за відсутності потреби вступати в суперечки з представниками місцевої влади у разі незгоди з їхньою позицією).

Зростає рівень активності громадян і за умови наявності інформації та знань про проблему, на вирішення якої спрямована їхня участь. Крім цього, громадяни добровільно готові брати участь у вирішенні місцевих справ, коли відчувають певну загрозу для власного життя. Наприклад, це може бути пов'язано з будівництвом нової дороги, що забруднюватиме навколишнє середовище, чи вирубкою лісу навколо зони їх помешкання. Внаслідок бажання боротися з цими загрозами участь громадськості у розв'язанні гострих проблемних ситуацій швидко зростає.

Таблиця. Переваги участі громадськості в процесі розробки та прийняття рішень на місцевому рівні

Участь громадськості - переваги для громадськості	Участь громадськості — переваги для місцевої влади
Надає громадянам можливість впливати на процес вироблення та реалізації політики	Результатом є більш відкрита місцева влада, готова встановлювати зворотний зв'язок з представниками територіальної спільноти
Допомагає громадськості краще зрозуміти та виявити проблеми, які перешкоджають ефективному розвитку територіальної громади	Шляхом добровільних ініціатив громадськості покращувати якість муніципальних послуг заощаджуються час та гроші місцевих бюджетів
Підвищує громадську поінформованість щодо процедур розробки та прийняття рішень: хто ухвалює рішення, на чому базуючись та ін.	Підвищує рівень поінформованості влади про проблеми територіальної громади
Сприяє формуванню духу громади, соціальних відносин та соціальної відповідальності	Підвищується якість рішень, що ухвалюються місцевою владою, та якість послуг, що надаються населенню
Підвищує можливості громадськості та формує у неї почуття власної значущості для розвитку громади	Підвищує інституційну спроможність влади щодо розробки та імплементації місцевої політики
Сприяє відповідності ухвалених рішень потребам громади	Збільшується «прозорість» у процесі розробки та прийняття владою рішень, зменшується рівень корупції в органах влади
Сприяє побудові довірливих стосунків з представниками місцевих органів влади, збільшує довіру до діяльності влади	Сприяє побудові довірливих стосунків з громадськістю, споживачами послуг, НДО, ЗМІ, а також довірі громадськості до діяльності влади

Громадяни також схильні брати участь через почуття відповідальності за дії місцевої влади та обов'язку реагувати на них. Як вважає американський дослідник Р. Сіллс, громадян важко змусити займатися певними видами діяльності, включаючи й участь у добровільних громадських об'єднаннях, однак це триває доти, доки вони не починають розглядати цю діяльність як необхідний компонент виконання свого обов'язку [7]. Очевидно, що дане твердження виглядає більш доцільним у контексті американських, а не українських реалій, в яких ідея «обов'язку» запламована тоталітарною історією.

Нарешті, до проявів громадської активності спонукає проблема самореалізації. Багато людей прагне стати повноцінними представниками людської спільноти, поєднуючи власну систему цінностей із соціальною активністю. Справжнім щастям для них є можливість допомагати іншим - близьким, сусідам, друзям, зокрема, вирішуючи проблеми місцевої громади. Лише в такий спосіб вони відчують насолоду від самореалізації. До того ж участь громадськості є одним з елементів процесу соціалізації, коли особа знаходить людей, які поділяють її переконання.

Зважаючи на вищевказані мотиви участі громадськості в процесі розробки та прийняття рішень, за ступенем активності можна виокремити такі групи громадян.

- Перша група охоплює тих громадян, які навіть не усвідомлюють своїх прав у межах територіальної громади, а свободу, наприклад, асоціюють з отриманням гарної роботи та можливістю віддати борги. Для представників цієї групи сама ідея участі в розвитку громади здається обтяжливою, а вкладені зусилля - марними. Сюди ж відносять категорію громадян, яких не обходить, що відбувається в межах їх територіальної громади. Їх основна мета - забезпечити гідне життя собі та своїй сім'ї.
- Представниками наступної групи є особи, які хочуть змінити рівень життя в своїй громаді, а також знають, що саме вони хочуть змінити: наприклад, покращити систему освіти чи якість питної води тощо. Однак їм бракує знань, як цього досягти (оскільки ніколи цьому не навчалися) та необхідних ресурсів.
- Далі виокремлюють групу активних громадян, які вже досягли певного успіху у співпраці з владою та розвинули певні здібності й навички, однак після кількох невдач зневірилися, оскільки не знайшли подальшої підтримки серед членів сім'ї, друзів, колег, представників влади та ін.
- Нарешті, існує дуже невелика група людей, яка постійно залучена до вирішення місцевих справ. Ніщо не перешкоджає цим громадянам, оскільки керуються вони величезним

внутрішнім потенціалом та бажанням змінити всіх та все, а також мають необхідні вміння та навички впливати на процес прийняття рішень [8].

4. Уроки для України

Звернувшись до контексту України, можна констатувати ще досить низький рівень залучення громадськості до розвитку місцевого самоврядування. Це спричинене перш за все тим, що територіальна громада ще не усвідомлює себе уповні єдиним цілим на певній території. Наявність терміна «територіальна громада» в українській Конституції є ще зовсім недостатньою умовою для формування спільних поглядів її членів. Крім того, перерваність традицій місцевої автономії, зумовлена радянським стилем життя, який змушував людей зосереджуватися навколо індустріально розвинених міст, а також надмірно бюрократичні та авторитарні процедури державного управління спричинили недовіру громадян до інститутів влади взагалі, і до місцевої зокрема. Як наслідок, у громадськості немає бажання

співпрацювати з такою владою. Громадяни звикли підкорятися тим, хто ухвалює рішення, навіть не усвідомлюючи необхідності свого впливу на якість цих рішень. Низький рівень участі громадськості у розробці та запровадженні місцевої політики в Україні пояснюється також слабкістю організацій громадянського суспільства, зокрема НДО, які сьогодні здебільшого існують або ж віртуально, або не мають відповідної інституційної спроможності, відчують брак фінансових ресурсів, справжніх лідерів, професіоналів.

Участь територіальних громад в місцевому самоврядуванні - процес неоднозначний. Для цього необхідний достатньо високий рівень політичної культури, розвиток традицій впливу громадян на вироблення та реалізацію політики, наявність матеріальної бази та активність громадських лідерів. Очевидно, що за умови подолання зазначених перешкод почнеться справжня реформа місцевого самоврядування та підвищиться спроможність громадян контролювати і впливати на процес надання владою послуг.

1. Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре. Трактаты / Пер. с фр.- М.: «КАНОН-пресс», «Кучково поле», 1998.-С. 15.
2. Милль Дж. О свободе / Пер. с англ. А. Фридмана // Наука и жизнь. - 1993. - № 11. - С. 13.
3. Berner M. Citizens in Local Government Budgeting: Evidence from North / Paper prepared for the Public Policy Seminar.- Carolina Institute of Government. University of North Carolina-Chapel Hill, November 2000. - P. 7.
4. Arnstein Sh. A Ladder of Citizen Participation // Journal of the American Institute of Planners. - 1969. - N 35(4).- P. 216-224.
5. Литвиненко І. Форми реалізації конституційного права громадян на участь у місцевому самоврядуванні // Вісник УАДУ- 2000.- № 1.- С. 225-234.
6. Mascarenhas J. PRA and Participatory Learning Methods: Recent Experiences from MYRADA and South India.- Washington, D.C.: Urban Institute Press, 1991. - P. 67.
7. Lyle D. W. Mobilizing Civic Participation in Local Governance: What, Why and How / Paper presented at the Regional Conference on Citizen Participation, April.- Yerevan, Armenia: School of Public Administration, 1999.- P. 15.
8. Atwood B. Participation: An Iterative Process.- Washington, DC: Urban Institute Press, 1994.- P. 25.

Olga Zakharchenko

THE ROLE OF CITIZEN PARTICIPATION IN THE LOCAL GOVERNMENT DEVELOPMENT: THEORETICAL ASPECTS

The aim of this paper is to deepen the understanding of why citizen participation is important for democratic development of a state; how it influences the quality of governance, especially, at the local level; how the public can be involved in the local government decision-making process and what are the risks of and obstacles to citizen participation in Ukraine. Citizen engagement in policymaking is one of the fundamental principles of democracy and civil society development. The overall goal of public participation is building trustful relations between a territorial community and local authorities. Their dialogue helps to increase the level of mutual responsibility, transparency, and accountability as well as to foster the development of local government.