

## Партисипація як фундамент демократичного суспільства

**Визначення партисипації.** Під терміном «партисипація» (від англ. participate – «брати участь») зазвичай мається на увазі участь, громадська чи громадянська, залучення громади, учасницьке прийняття рішень, учасницьке управління.

*Участь громадськості* означає участь у заходах, спрямованих на поліпшення якості життя в одній чи кількох громадах шляхом вирішення питань, що становлять суспільний інтерес.

Є два види участі: громадська (Civic Engagement) та публічна (Public Participation).

Громадська участь (громадянська, горизонтальна) – самоорганізація членів певної громади для спільного прийняття рішень та вирішення конкретних проблем. Публічна партисипація (вертикальна) — участь мешканців у формуванні та реалізації державної або місцевої політики; взаємодія громадян з місцевими, регіональними та центральними органами влади.

Типи горизонтальної громадської участі:

- Активізм/адвокація: передбачає здійснення соціальних змін, демонстрацію підтримки, привернення уваги до певної проблеми чи її розв'язання.
- Громадянська освіта: набуття знань про громаду, уряд та соціальні питання.
- Волонтерство: участь у діяльності, яка приносить користь іншим або своїй громаді.
- Навчання послугам: вирішення реальних потреб громади через навчання учасників наданню певних послуг, що необхідні громаді; учасники застосовують те, що вони навчилися, і просувають це навчання шляхом активної участі.
- Благодійність/збір коштів: збір ресурсів (наприклад, грошей, їжі, одягу тощо)
- Соціальні інновації: поєднання інновацій, винахідливості та можливості вирішення критичних соціальних та екологічних проблем шляхом розробки бізнес-моделей, продуктів або послуг.

Участь громадськості в процесі прийняття владних рішень (Public Participation) реалізується у відносинах Громада – Влада. Сторонами такої участі є: влада, організації громадянського суспільства, громадські активісти, окремі громадяни, широка громадськість. Завдяки публічній партисипації влада має можливість вживати заходи, які відповідають реальним потребам громадян та є гарантією прозорості прийняття рішень, що своєю чергою сприяє збільшенню рівня довіри.

**Значення культури участі у суспільстві.** 60-70-ті роки минулого століття – процес перетворення людей з пасивних споживачів в активних учасників: у ці часи відбувся розвиток культури участі чи співучасті людей у багатьох сферах, зокрема у мистецтві, ЗМІ, виробництві товарів та послуг. Партисипативна культура – культура, у якій приватні люди (громадськість) діють не лише як споживачі, а виступають також як

спонсори, виробники чи творці. Ознака культури участі – самостійність та активна позиція людей відносно життя.

**Форми демократії та участь громадськості у формуванні/прийнятті управлінських рішень.** Є чотири форми демократії, кожна з яких має свої переваги і недоліки (табл.1).

Таблиця 1. Форми демократії

Форма демократії	Сутність
Безпосередня демократія, пряма демократія, пряме народовладдя	основні рішення щодо управління справами суспільства й держави схвалюються безпосередньо всіма громадянами на референдумах, загальних зборах тощо.
Представницька демократія	право на управління громада реалізує через обраних представників; громадяни не беруть безпосередньої участі, а делегують право ухвалення важливих управлінських рішень конкретним особам, які не завжди враховують суспільні інтереси.
Деліберативна (дорадча) демократія	походить від латинського «deliberatio» – «старанне зважування», «обговорення», «обдумування», «обмірковування»; прийняття рішень, формулювання порядку і розгляд владою спірних питань ґрунтується на громадській думці, що вироблена у процесі обговорень
Партисипаторна (учасницька) демократія	передбачає активну участь громадян в ухваленні та реалізації рішень – політичних, соціальних, економічних тощо; дозволяє суспільству більш свідомо діяти не лише через вибори, але й через безпосередній вплив упродовж усього процесу прийняття рішень.

Деліберативна та партисипаторна демократія багато в чому схожі між собою в тому, що обидві є формами правління, за якої вільні і рівні громадяни обґрунтовують рішення, надаючи один одному аргументи для досягнення зважених висновків, що мають бути покладені у рішення органів влади. Деліберація забезпечує постійний громадський дискурс – широку, активну, але нецентралізовану комунікацію громадян. Проте деліберативна демократія на відміну від партисипаторної не передбачає прямого впливу на прийняття рішень, але забезпечує широке і постійне залучення громадян та їхніх асоціацій до обговорення проблем суспільно-політичного життя (за ініціативою як самих громадян, так і державних інституцій).

Практика та інструменти участі громадськості є серцевиною прямої демократії, деліберативної (дорадчої) демократії, учасницької (партисипаторної) демократії. Громадська участь існує паралельно із представницькою демократією, діє як під час виборів, так і між ними.

**Історія виникнення ідей участі громадськості.** У середині ХХ ст., коли недоліки представницької демократії стали найбільш виразними, актуальним постало питання: як забезпечити народовладдя у сучасному складному суспільстві? Науковці, громадські діячі включилися в пошук причин неефективності представницької демократії в Європі та США. У цих країнах у 1960-х рр. прокотилася хвиля протестів та громадянських рухів за право здійснювати народовладдя. Актуальності проблеми боротьби за народовладдя додали хвилі демократизації колишніх авторитарних та тоталітарних країн.

Ідея партисипаторної демократії визріла наприкінці 1960-х рр. у контексті вимог масових протестних рухів щодо розширення участі громадян в управлінні різними сферами суспільного життя. Їхній лейтмотив: «Жодне суспільство не може стверджувати, що його засновано на принципах демократії, справедливості та рівності, якщо різні групи людей (громадськості) не можуть брати повноцінну, активну, відчутну участь у процесі формування політики та прийняття управлінських рішень з питань, що мають вплив на їхнє життя та життя їхніх спільнот». Девізом стали гасла: «Нічого про нас без нас» та «Все, що без нас – не для нас».

У 1960-х рр. вимога «наблизити» представницьку демократію до громадян належала переважно суспільним рухам. Наприкінці ХХ ст. – на початку ХХІ ст. ініціативу перебрали політики, уряди та органи місцевого самоврядування.

Досліджуючи практику участі громадськості в при здійсненні проектів боротьби з бідністю, містобудування, охорони здоров'я, американська дослідниця Шеррі Арнштайн запропонувала модель «Сходів» участі громадськості, яка упорядковувала та класифікувала рівні участі громадськості від, фактично, імітації участі до її справжньої форми – партнерства, делегування повноважень та громадського контролю.

### «Сходи» участі громадськості (за Шеррі Арнштайн, 1969 р.)

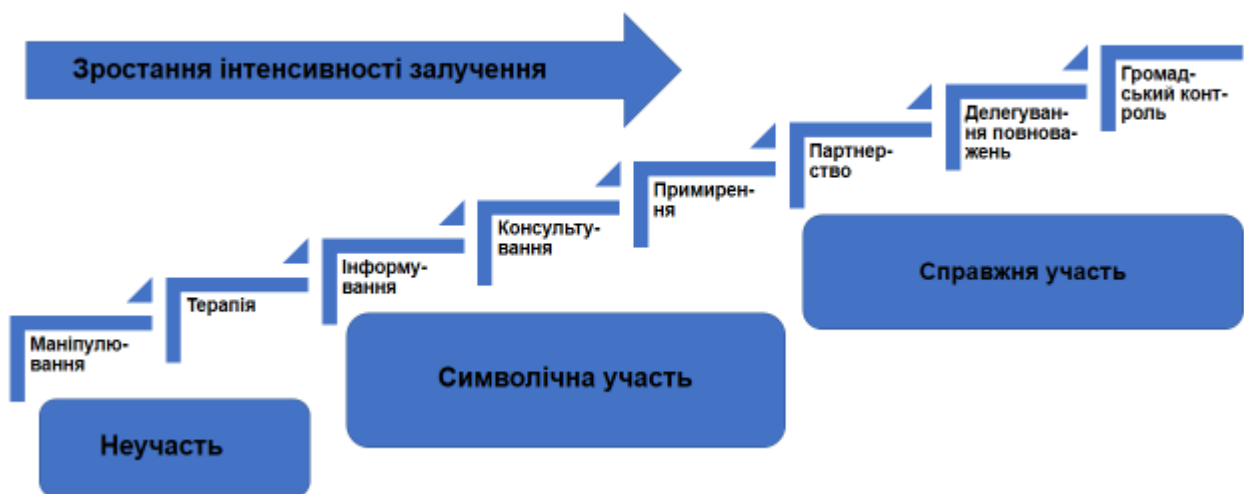


Рисунок 1. Рівні Учасі громадськості за Шеррі Арнштайн, 1969 р.

Рада Європи у документі «Кодекс рекомендованих норм участі громадськості у процесі прийняття рішень», 2009 р. визначила такі рівні партисипації:

- Інформація: отримання інформації від органів влади.
- Консультація: органи влади просять громадян та/або неурядові організації висловити їхню думку стосовно конкретного питання чи процесу.
- Діалог: спілкування для регулярного обміну думками або для вироблення спільного рішення (рекомендації, стратегії або законопроекту).
- Партнерство: передбачає спільну відповідальність на кожному етапі прийняття управлінських рішень.

### ***Міжнародний досвід участі громадськості***

***Досвід Польщі.*** Лише з 1989 по 1996 рік, тобто за 7 років, було створено і зареєстровано понад 29,5 тисячі громадських організацій і близько 6 тисяч фондів. Для порівняння: в Україні за дев'ять років (з 2013 р. по 1.01.2022 р.) було створено 19 тис. громадських організацій.

Значну частину функцій центрального уряду Польщі передано не лише органам місцевого самоврядування, але й неурядовим громадським організаціям. Постановою про публічну користь та волонтеріат 2003 року держава зобов'язала інституції місцевого самоврядування обов'язково створювати програми співпраці з неурядовими громадськими організаціями. Підставою для таких змін стали суто практичні міркування. Так, в компетенції органів місцевого самоврядування є питання, які швидше й дешевше можуть вирішити саме неурядові громадські організації.

Законодавчо були визначені два основні типи співпраці: секторний і системний. Перший переважно стосується короткотермінових проєктів соціального спрямування, другий націлений на створення норм і правил довгострокової співпраці між місцевим самоврядуванням і неурядовими громадськими організаціями в усіх сферах, що стосуються життя тієї чи іншої територіальної спільноти.

Форми взаємодії у рамках системної співпраці:

- спільні консультації щодо прийняття тих чи інших рішень, що стосуються життя громади;
- участь неурядових громадських організацій у спільному визначенні стратегії місцевого розвитку, зокрема – регіональних планів розвитку;
- окреслення умов і процедури формування дотацій з місцевого бюджету на програми неурядових громадських організацій, що мають на меті реалізацію інноваційних проєктів у межах місцевої громади;
- участь неурядових громадських організацій в тендерах на виконання тих чи інших публічних завдань;
- формування місцевих законопроектів (рішень місцевих рад), які комплексно окреслюють цілі, механізми і форми співпраці самоврядування і неурядових громадських організацій;
- неурядова громадська організація набуває право використання ресурсів місцевої інфраструктури, інформації, експертів, інформаційних каналів тощо.

У Програмі співпраці одиниць територіального самоуправління і неурядових організацій Польщі було окреслено 24 основні напрями співпраці ОГС і місцевої влади в галузях:

- суспільної допомоги (бідним і недієздатним особам);
- благодійної діяльності;
- підтримки традицій і культури поляків;
- турбота про збереження «польськості»;
- турбота про національні меншини;
- охорона і пропаганда здорового способу життя;
- боротьба з безробіттям;
- забезпечення прав жінок;
- охорона довкілля;
- пропаганда захисту батьківщини тощо.

Успішним прикладом участі громадськості є партисипативне створення Стратегії розвитку міста Варшава, який отримав назву **«Варшава 2030»**. На розробку стратегії знадобилося 2,5 роки. На кожному етапі жителі, підприємці та представники різних організацій брали участь у розробці ідей для подальшого розвитку міста.

Побудова стратегії від початку до кінця була партисипативною, а точніше консультативною. Засади роботи над стратегією були сформульовані в указі міського голови. Було створено: керівний комітет з оновлення стратегії; редакційну колегію з оновлення стратегії; п'ять робочих груп: соціальна, економічна, просторова, системна та районна. Підтримку надавала група експертів. Залученню місцевої громади до роботи над стратегією передувала широка інформаційно-просвітницька кампанія з використанням різних каналів комунікації для досягнення різних аудиторій.

**Бюджет участі у м. Порту-Алегрі (Бразилія).** Успішний досвід «партисипативного бюджетування» міста Порту Алегрі, як унікальна система управління бюджетом цього міста, зламав усі шаблони про те, як має відбуватись фінансове планування території, а заодно вирішив і найгостріші соціальні та інфраструктурні проблеми міста. Населення цього міста – від дуже багатих до дуже бідних. У країнах з перехідною економікою кількість населення за межею бідності значно перевищує кількість багатих людей. У 1980-х роках населення міста зросло на 30% за рахунок людей, які раніше працювали на землі. Вони створили великі передмістя з бідним населенням, не надто інтегрованим до громади.

Люди, розуміючи, що їхні проблеми не вирішуються, почали об'єднуватися в асоціації громад та створили союзи між сусідніми мікрोगромадами. Було впроваджено новий інструмент впливу та контролю від громадськості – «Бюджет участі».

Місцева рада прийняла бюджетний регламент, який регулярно змінювався та вдосконалювався. Раз на 6-8 місяців проводилися територіальні та тематичні наради, де разом із громадськістю обговорювали інвестиційний план. Політики представляли досягнення минулого і поточного року та визначали суми, на які можуть розраховувати мешканці міста. Делегати для засідань обиралися на місцевих зборах громадян. Зрештою, від 1 до 10 відсотків населення виявилися інтегрованими у прийняття рішення. Делегати тематичних та територіальних нарад, які визначають пріоритет на

майбутній рік, обирали двох територіальних консультантів, які разом утворювали раду «Бюджету участі», відповідальну за розробку інвестиційного плану. Обсяг коштів, згідно з інвестиційним планом, розподілявся на основі пріоритетів між районами.

Упровадження практики «Бюджету участі» в Порту-Алегрі, окрім вдосконалення інфраструктури:

- Зменшило політичне напруження у громаді.
- Поліпшило культуру сплати податків мешканцями міста.
- Підвищило обізнаність громадян щодо використання бюджетних коштів.
- Призвело до появи практики добровільної участі громадян у реалізації проєктів шляхом власних внесків.
- Зменшило адміністративні витрати.
- Зменшило корупцію завдяки більшій активності громади.
- Створило нову громадянську культуру.
- Забезпечило участь у нарадах жінок (51% від кількості учасників), тоді як раніше жінки були практично виключені зі світу політики.

### **Досвід партисипації Німеччини**

Кожна громада Німеччини визначає стратегію свого сталого розвитку. У зв'язку зі збільшенням території великих міст, розвитку дорожньої інфраструктури сусідні громади визначаються з моделлю свого розвитку: чи бути приміською громадою, чи сільською. Подальший розвиток (і обсяг фінансування з центрального бюджету місцевих проєктів) визначений вибором громади.

У Німеччині дуже багато порожнього житла в сільській місцевості. Там створюються такі конгломерати креативних професій, куди їхніх представників запрошують, проводять їм хороший інтернет і кажуть: ось вам хати, робіть з ними усе, що хочете.

### **Місто Саверн, округ Ельзас, Франція**

Населення – 12 тис. осіб; місто розташоване неподалік від кордону з Німеччиною. У міській раді – 33 депутати, протягом року проходить до 10 засідань. У Стратегії сталого розвитку міста було визначено напрям розвитку як туристичний та культурний центр, і це визначило склад муніципалітету, де працюють приблизно 430 службовців у адміністрації, серед них: 30 викладачів музичної школи, 9 артистів місцевого театру, 150 працівників міжмуніципальної співпраці, вихователів, які працюють з дітьми у позашкільний час. У місті зареєстровано 180 громадських організацій.

Попри досить високу громадську активність населення дуже аполітичне. Спілкування між громадою та місцевою владою необхідно додатково підтримувати. Саме тому мер міста ініціював створення кількох громадських рад: Ради старійшин, Молодіжної ради, Муніципальної ради у справах дітей. Для кращої співпраці з мешканцями міста створили п'ять районних рад. Районні ради складом до 15 представників не мають власного бюджету. Традиційних виборів до районних рад не відбувається. Якщо кандидатур більше 15, то проводиться жеребкування.

Саверн входить до міжмуніципального об'єднання округу Ельзас. Дане об'єднання фінансує туристичну галузь та сприяє реалізації проектів зі сталого розвитку регіону. Дуже цікавий досвід для України, в рамках адміністративно-територіальної реформи та прийнятого ЗУ «Про співробітництво територіальних громад». Мер Саверну Стефан розповів дуже цікавий приклад співпраці у такому об'єднанні: «Сусіднє місто вирішило побудувати на кордоні з Саверном великий торговельний центр. До муніципалітету звернулись місцеві підприємці з проханням протистояти цьому будівництву, бо вони будуть отримувати збитки. Тому мер звернувся до «третейського суду» для громад, на якому було вирішено не будувати торговельний центр. І мер таким чином відстояв інтереси своєї громади.»

Аналізуючи міжнародний досвід участі громадськості, можна зробити висновок: людство досі випробовує партисипативні інструменти, аналізує її ефективність у світі, який швидко змінюється, критикує та добирає нові найбільш відповідні часу інструменти взаємодії влади і громади.

**Керівні принципи щодо громадської участі** (Прийнято Комітетом міністрів Ради Європи 27 вересня 2017 року).

Громадська участь має пропагуватися та заохочуватися принципами, які застосовуються до всіх суб'єктів, які беруть громадську участь у прийнятті політичних рішень:

- взаємоповага між усіма суб'єктами як основа для чесної взаємодії та взаємної довіри;
- повага до незалежності НУО, незалежно від того, чи їхні погляди відповідають поглядам органів публічної влади;
- повага до позиції органів публічної влади, на яких лежить відповідальність і підзвітність за прийняття рішень;
- відкритість, прозорість і підзвітність;
- оперативність, де всі суб'єкти пропонують відповідний зворотний зв'язок;
- недискримінація та інклюзивність, щоб усі менш привілейовані та найбільш уразливі могли бути почутими, а їхня думка врахована;
- гендерна рівність і рівноправна участь усіх груп, зокрема тих, що мають особливі інтереси та потреби, як-от молоді, людей похилого віку, неповносправних осіб і меншин;
- доступність завдяки використанню чіткої лексики та відповідних засобів участі, офлайн або онлайн і на будь-якому пристрої.

Отже, головною метою участі громади є: досягти інтересів більшості; не утискати інтереси меншини; знайти паритет між тим, що важливо і актуально сьогодні, і тим, що несе в собі можливості подальшого розвитку.

**Партисипація в Україні.** Україна не стояла осторонь впровадження інструментів громадської участі. Починаючи з 2000 р., в урядових рішеннях почали відображатися питання посилення взаємодії з інститутами громадянського суспільства та врахування громадської думки. Були створені дорадчі органи на місцевому рівні. У 2004 році уряд запровадив консультації із громадськістю та громадські ради при органах виконавчої

влади. У 2009 р. уряд зробив спробу оновити засади створення громадських рад. Пропонувалося обирати членів таких рад під час публічних щорічних зборів не менш ніж однієї четвертої від кількості зареєстрованих громадських організацій. Можна помітити, що тема розвитку партисипації завжди актуалізувалася перед виборами.

Після 2014 р. впроваджено електронні петиції до органів державної влади та органів місцевого самоврядування; у низці населених пунктів почали успішно застосовувати громадське бюджетування для вирішення місцевих питань.

***Потреби українських територіальних громад у конструктивній участі громадськості у формуванні владних рішень.*** Сьогодні Україна стоїть на порозі кардинальних змін практик участі громадськості у формуванні владних рішень органами місцевого самоврядування. Роль громад та громадськості в Україні невпинно зростає, і цьому є як зовнішні, так і внутрішні причини.

Серед зовнішніх причин, по-перше, є вимоги міжнародних організацій, які планують допомогти повоєнному відновленню України, обов'язково залучати громадськість на всіх етапах розробки проєктів відновлення територіальних громад – від подання пропозицій до остаточного його затвердження. І ті громади, що на етапі консультування і збору пропозицій від громади поставилися до цих вимог не дуже серйозно, на подальших етапах – громадського обговорення та погодження – зіткнулися з хвилею активної критики та неприйняття проєкту з боку громади.

По-друге, у зв'язку з намірами України вступити у Євросоюз українські територіальні громади мають наблизити практики участі громадськості до рівня європейських, тобто значно посилити роль громадськості у формуванні владних рішень.

По-третє, невпинним рушієм цього процесу є впровадження новацій у практики місцевого самоврядування, які підвищують прозорість діяльності місцевої влади та підвищують роль громадськості в управлінні громадою. Мова йде, зокрема, про такі законодавчі ініціативи, як Проект Закону №4254 «Про публічні консультації», який вже прийнято за основу Верховною Радою України, а також законопроекти №7283 («Про народовладдя в громадах»), №6401 («Про прозорість місцевого самоврядування»), №6319 («Про удосконалення порядку діяльності органів самоорганізації населення»), які наразі є на розгляді комітетів Верховної Ради.

По-четверте, за ініціативи Міністерства цифрової трансформації України були удосконалені/розроблені сайти місцевих громад та підключені до платформи e-DEM – першої української платформи, що об'єднує інструменти електронної демократії, такі як «Громадський бюджет», «Місцеві петиції», «Відкрита громада», «Консультації з громадськістю» та інші. Для активних громадян, які хочуть впливати на рішення місцевої влади, та органів місцевого самоврядування відкриті широкі можливості для конструктивного діалогу та партнерства для розвитку громади. Станом на 15 грудня 2023 р. до платформи приєдналося більше третини територіальних громад України (546 із 1325, які наразі не окуповані ворогом), а скористувалися інструментами платформи 2 млн. українців, при цьому зареєстрованих акаунтів менше 240 тисяч. Більше половини громад, які підключені до майданчика E-DEM, ще жодного разу не



використали деякі із запропонованих інструментів. Тобто, інструменти є, проте громадськість поки ще тільки вчиться ними користуватися.

По-п'яте, разом з пасивністю і інерцією громад щодо застосування нових партисипативних інструментів можна спостерігати майже у всіх громадах емоційну критику і протести з боку громадських активістів щодо деяких витрат з місцевих бюджетів. Такі акції проходять під лозунгами «Гроші на ЗСУ, а не на бруківку!» та «Коли ворог наступає, хату боронять, а не білять!». І місцева влада вже майже всюди виразно відчуває свою залежність від того, як складаються її відносини з активом громади і, звісно, хоче впливати, щоб поліпшити комунікацію мешканців громади та місцевої влади щодо вирішення соціально важливих питань. Тому владі нема куди дітися, треба виходити на конструктивний діалог з громадськістю, робити більш прозорою та відкритою свою діяльність, орієнтуватися у своїх рішеннях на громадську думку.

Отже, склалася ситуація, що ефективна участь громадськості у формуванні владних рішень є і зовнішньою вимогою, і внутрішньою необхідністю в управлінні територіальною громадою. Разом з тим, тема участі громадськості у прийнятті рішень з питань місцевого значення викликає багато суперечок між ідеологами партисипаторної демократії та практиками в управлінні громадою. Останні, враховуючи свій досвід, наполягають, що у громадськості недостатньо компетенцій для прийняття таких важливих рішень, тим більше шляхом опитування або голосування.

Навіть під час війни в українських громадах активна участь громадськості не є виключенням. Наприклад, у Миколаїві триває розробка стратегії розвитку міста для повернення максимальної кількості людей. Заплановано опитування 100 тис. мешканців міста. Наразі отримано зворотний зв'язок від 12 000 мешканців.

У м. Вінниця громадськість залучена до локального проєкту «Площа перемоги»: до війни громадськість запропонувала проєкт, де поруч із площею мав бути скейтпарк для дітей. Після влучання російської ракети у площу постала потреба в обговоренні її нового змісту та вигляду. Громадське обговорення зафіксувало ідею того, що площа не має бути суто меморіалом, що вона має відображати віру в майбутнє, поєднувати трагічну історію і майбутні функції.

У м. Червоноград було проведене опитування в соцмережах щодо встановлення новорічної ялинки, і 67% містян висловилися проти. Міськрада прислухалася до побажань громади. Інші громади вчинили навпаки. Тож на Різдво вирішили встановити сніг і шопку — люди залишилися задоволеними: врахували побажання людей і зробили щось, щоб трохи відійти від війни. Також у місті розпочали проєкт зі стратегічного планування майбутнього громади.

Місто Житомир може поділитися досвідом залучення ВПО з технологічним бекграундом. Був створений чат-бот, який провів опитування про компетентності ВПО, що дозволить краще працювати й допомогти іншим людям знайти роботу, сприяти їхній інтеграції. Також створили групи, де місцевий бізнес мав можливість

обмінюватися досвідом із представниками релокованого бізнесу, створювати нові бізнес-проекти і працювати разом.

Що стимулює в Україні участь громадськості на місцевому рівні?

- Власна держава.
- Законодавство, що стимулює залучення громадян.
- Іноземна підтримка залучення.
- Навчальні заклади, що готують фахівців.
- Незадоволеність сьогоdnішнім станом управління громадою.
- Позитивні приклади залучення громадян.
- Розвинуті організації громадянського суспільства.
- Партисипація спирається на давні, хоча і призабуті традиції.
- Спирається на природне бажання допомогти собі самому.

**Інструменти партисипації та впливу громадськості на владу.** Чинним законодавством України передбачено використання таких інструментів участі громадськості:

- Загальні збори громадян
- Місцеві ініціативи
- Громадські слухання
- Органи самоорганізації населення
- Електронна петиція
- Виїзд депутатів разом з медіа на місця
- Участь у сесіях рад та депутатських комісіях
- Громадська експертиза
- Зустрічі керівників та посадових осіб місцевих рад з населенням
- Консультативно-дорадчий орган
- Консультації із громадськістю
- Залучення представників громадськості як експертів

Також в Україні розвиваються онлайн-інструменти участі громадськості: онлайн-інформування, онлайн-опитування, електронні консультації, електронні звернення, електронні петиції, місцеві ідеї та ініціативи, бюджет участі.

**Негативні наслідки партисипації.** Партисипативні інструменти (референдуми, дорадчі органи, онлайн-обговорення та ін.) можуть ускладнювати прийняття рішень, дестабілізувати внутрішню і зовнішню політику, особливо якщо вони використовуються популістами у боротьбі за владу. Одна з причин негативних наслідків – перевага голосу більш активних громадян, які водночас можуть активізуватися на протигагу суспільним інтересам. До того ж використання референдумів надає змогу «ображеним» громадянам висловити протест владі, інші ж категорії населення не мають стимулів брати участь у волевиявленнях, у результаті чого і програють. Робота дорадчих органів може суттєво гальмувати прийняття рішень або практично не приносити користі від своєї діяльності.

Отже, актуальним є пошук шляхів впровадження партисипативних інструментів, щоб

вони дійсно слугували врахуванню інтересів громадян, а не були засобами популізму, маніпуляцій та дестабілізації життя у громаді.

Загрози, які створює участь громадськості:

- Затягування прийняття рішень.
- Важко передбачити дії наявних у громаді груп впливу.
- Може загнати проблему у глухий кут нескінченних дискусій.
- Вимагає мобілізації ресурсів, яких може не бути у громаді.
- Може розколоти громаду на протилежні табори і викликати протистояння.
- Опір та саботаж з боку груп впливу та частини посадовців.
- Результатом може бути помилкова інтерпретація думки частини населення як думки всієї громади.
- Рішення, яке отримане у процесі залучення громадян, може виходити за межі компетенції органів місцевої влади або за межі правового поля.
- Розмиття відповідальності посадовців.
- Якщо рішення громади не буде підтримане органами влади, це може призвести до апатії населення.

Отже, склалася нагальна потреба модернізації партисипативних інструментів для посилення демократичних процесів, зокрема на місцевому рівні. Що обумовлює одночасно і актуальність, і необхідність критичного аналізу практик участі громадськості та модернізації партисипативних інструментів:

- дефіцит демократії, громадянська апатія, громадські протести, зниження рівня легітимності влади;
- обмеження ресурсів, дефіцит публічних фінансів і необхідність визначення пріоритетів;
- парадокс: надмірні очікування відносно влади та відсутність лояльності до неї;
- розвиток мережевих структур соціальних відносин на протигагу ієрархічним;
- недостатньо наявних механізмів представлення інтересів груп населення, зокрема вразливих й ізольованих;
- розвиток нових технологій та їхня амбівалентна роль з погляду громадської активності;
- широкі інформаційні можливості, нові технології, демонополізація джерел інформації;
- нові технології соціально-психологічного впливу на людей.

Плануючи і розробляючи заходи участі громадськості, треба враховувати й можливі перешкоди. До зовнішніх перешкод активній участі громадськості можна віднести такі, як:

- Зовнішні фактори, які змушують людей витратити багато часу на задоволення первинних потреб у їжі, засобах існування, безпеці тощо.
- Внутрішня міграція та імміграція населення.
- Недосконалість законодавства про залучення громадян.
- Фінансові обмеження у ОМС та громадян.

- Обмеження воєнного стану, заборона зібрань, захист інформації на сайтах місцевих рад та військових адміністрацій, заборона доступу у приміщення ОМС, обмеженість використання партисипативних інструментів.
- Неінституціалізованість деяких практик участі громадськості.
- Відсутність успішних прикладів.
- Низька правова, соціальна, комунікаційна освіченість громадян.
- Штучна перерваність українських традицій.

Можливі також перешкоди з боку ОМС, а саме:

- Відсутність партисипативних навичок у частини посадовців ОМС.
- Позиція ОМС «*Нащо нам люде, нас самих буде!*»
- Факти корупції, зловживання службовим становищем, розкрадання гуманітарної допомоги у місцевій владі.
- Недостатня освіта, культура та етика депутатського корпусу.
- Незнання посадовими особами психології мас та теорій колективних дій.
- Побокювання роботи з великою кількістю людей у посадових осіб.
- Неповага до громадської думки.
- Тиск на активістів з боку представників місцевої влади.

### ***Демотиватори/мотиватори активної участі громадськості***

Мотиватори (в широкому смислі) – це те, що мотивує; це способи керування увагою, енергією, що впливають на спрямованість і енергію дій (своїх і чужих). Відповідно, демотиватори (теж в широкому розумінні) – це те, що руйнує мотивацію.

Мотивація - це бажання діяти заради досягнення мети; вирішальний елемент у постановці та досягненні цілей. Мотивація може бути зовнішньою, коли людину надихають зовнішні сили - інші люди або винагорода. Мотивація також може бути внутрішньою, коли натхнення йде зсередини. Внутрішня мотивація, як правило, підштовхує людей сильніше, а досягнення приносять більше задоволення. Мотивація є однією з рушійних сил людської поведінки. Вона підживлює конкуренцію і створює соціальні зв'язки.

Що ж демотивує активну участь громадськості у формуванні владних рішень? Поруч з демотиваторами представлено установки, що їх нейтралізують.

Таблиця 2. Мотиватори /демотиватори участі громадськості.

Демотиватори	Мотиватори
Радянські стереотипи поведінки, патерналізм.	Твій світ починається з тебе. Знання, прийняття рішень і відповідальність – ознаки сучасної людини.

Недовіра одне до одного. Відсутність відчуття належності до громади у мешканців.	«Усяке царство, що розділилося в собі, спустошиться, і всяке місто чи дім, що розділився у собі, не встоїть».
Упередження щодо влади, недовіра та дистанціювання від неї.	Це позиція раба, жертви. Влада служить тобі, отримує зарплату з твоїх податків.
Психологічний вплив війни: тривожність, безнадія, апатія тощо.	Єдині ефективні ліки – це дії. Допоможи собі і іншим.
Невизначеність майбутнього, синдром відкладеного життя – «це після перемоги».	Роби, що повинен, і нехай буде те, що буде.  Помирати зібрався, а жито сій.
Інерція. Відсутність лідерів для подолання інерції.	Усі великі справи починаються з першого кроку. Зроби його.  І один у полі воїн. Хто, як не ти?
Невизначеність щодо участі громадськості: незнання форм та інструментів участі, а також витрат часу на них.	Навчання і інформування щодо партисипації. Кращі практики. Приклади із зазначенням витрат часу і зусиль.
Невпевненість у собі, небажання отримувати знання, небажання витрачати час.	Не святі горшки ліплять, а прості люди. Боязливому по вуха, сміливому по коліна.
Страх осуду оточення (енісофобія). «Сиди й не рипайся!»	Не помиляється той, хто нічого не робить.  Розумний розсудить, а дурень осудить.
Песимізм, очікування негативного результату.	Очікування реалізуються самі по собі. Живи на світлій стороні буття! Спробуй!
Егоїзм, бажання отримати певне благо за дарма.	На чужу роботу сподіватися – ситому не бути.

	<p>Совість хоч без зубів, а гризе.</p> <p>Для себе жити — тліти, для сім'ї — горіти, а для народу — світити.</p>
--	--

**Чотири типи громадськості залежно від орієнтацій при виборі дії в соціальних дилемах.** Два важливих критерії визначають вибір людиною дій в соціальних дилемах:

- яким цілям і цінностям зазвичай людина віддає перевагу при виборі дій – своїм особистим або колективним?
- яким цілям і цінностям зазвичай людина віддає перевагу при виборі дій – теперішнім або дбає про майбутнє?

Залежно від їхнього типового вибору, людей можна поділити на чотири категорії: «індивідуалісти-одноденки», «індивідуалісти-стратегі», «колективісти-популісти», «колективісти- стратегі» (табл. 3).

«Індивідуалісти-одноденки», якщо їх запросити разом з сусідами пофарбувати дитячий майданчик, подумавши, що сьогодні футбол або серіал, і тому відмовлять. «Індивідуалісти-стратегі» теж відмовлять, тому що сьогодні краще піти у тренажерний зал або на заняття з іноземної мови. «Колективісти-популісти», якщо більшість у громаді обурені підвищенням тарифів на воду, підтримають їхні заклики в якості протесту не платити за послуги водопостачання, при цьому не задумуючись, що буде з місцевим водоканалом за відсутності надходжень. «Колективісти- стратегі» можуть навіть прийняти непопулярне рішення, якщо воно йде на користь майбутнього громади.

*Актив громади* зазвичай складається з колективістів – тих, хто не жаліє власного часу й ресурсів на захист інтересів громади або якихось груп в ній. Добре, щоб серед них було достатньо стратегів, щоб обирати розумні виважені рішення й дії.

Умовно кажучи, пасив громади складається з індивідуалістів, тих, чия хата скраю. Проте частина з них може бути достатньо активною, якщо рішення зачіпає їхні особисті інтереси. Водночас більшість пасиву громади все ж таки буде з різних мотивів чекати, щоб інші брали участь у відстоюванні колективних інтересів.

Колективістів-стратегів, зрозуміло, невелика кількість, проте вони становлять розум, честь і совість будь-якої громади.

Виділення у громаді активної і пасивної складової допоможе сформулювати, якою мають бути збалансовані відносини між владою і громадою. Крім того, така типологія корисна для розробки таргетованої інформаційної кампанії щодо активізації участі громадськості.

Таблиця 3. Типологія людей залежно від їхніх орієнтацій при виборі дії в соціальних дилемах

Вибір у соціальних дилемах	Віддають пріоритет цілям/цінностям сьогодення	Дбають про майбутні цілі і цінності
Віддають пріоритет цілям і цінностям громади	«колективісти-популісти»	«колективісти-стратегі»
Віддають пріоритет особистим цілям	«індивідуалісти-одноденки»	«індивідуалісти-стратегі»

**Роль активу громади у балансуванні відносин між громадою і владою.** За яких умов активна громадськість забезпечує збалансований розвиток громади?

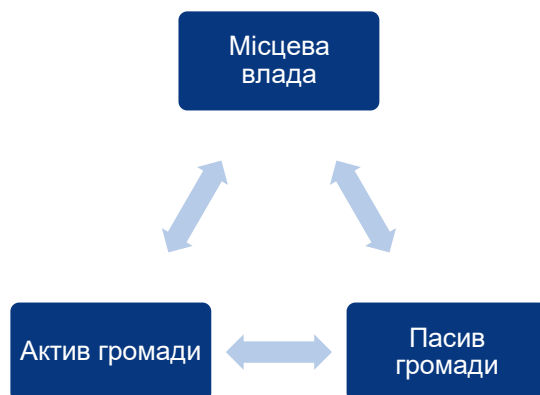


Рисунок 2. Збалансована тріада відносин (за Г. Зіммелем)

Г. Зіммель стверджував, що кожна тріада відносин в кожний момент часу є коаліцією двох проти одного. Для того, щоб тріада відносин була стабільною, одна зі сторін має, залежно від ситуації, балансувати між інтересами інших двох. За аналогією для збалансованих відносин актив громади урівноважує тріаду відносин, стаючи, залежно від ситуації, то на бік громади, то місцевої влади (рис. 1). Наприклад, в ситуації підвищення тарифів на якусь комунальну послугу актив громади може, із залученням експертів, з'ясувати, чи правильно розрахований тариф. Залежно від результатів такої громадської експертизи актив громади може підтримати рішення, ставши на бік місцевої влади, або підтримати громаду, виступивши проти необґрунтованого підвищення.

**«Ідеальна модель» участі громадськості.** Якою в ідеалі повинна бути участь громадськості, щоб сприяти сталому розвитку територіальної громади? Якими характеристиками мають володіти актив, пасив та влада громади? Якими мають бути їхні дії?

Таблиця 4. «Ідеальна модель» характеристик та дій місцевої влади і громади для конструктивної і ефективної участі громадськості

Характеристики	Дії
<b>Місцева влада</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Відкрита та підзвітна у своїй діяльності.</li> <li>• Усвідомлює свою залежність від активної громадськості.</li> <li>• Усвідомлює необхідність партнерства з активом громади.</li> <li>• Усвідомлює перевагу справжньої участі громадськості і створює можливості для цього.</li> <li>• Має стратегічне мислення.</li> <li>• Має стратегію розвитку громади.</li> <li>• Вміє підтримувати діалог із громадськістю.</li> <li>• Знає форми й інструменти участі громадськості.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Створює широкі можливості для участі громадськості.</li> <li>• Сприяє участі громадськості.</li> <li>• Надихає громадськість на активну участь.</li> <li>• Інформує громадськість, формує громадську думку.</li> <li>• Консультується із громадськістю, проводить опитування, інформує громадськість про результати опитувань.</li> <li>• Враховує громадську думку і настрої, але не йде на повіді популістських, тобто стратегічно не виважених, рішень.</li> <li>• Підтримує постійний конструктивний діалог із громадою.</li> <li>• Сприяє участі громади у формуванні рішень.</li> <li>• Залучає актив громади до прийняття рішень.</li> <li>• Делегує повноваження активу громадськості.</li> </ul>
<b>Актив громади</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Стратегічне мислення (достатня кількість громадських діячів-«колективістів-стратегів»).</li> <li>• Організованість і спроможність, незалежність від місцевої влади.</li> <li>• Сталість ресурсів, зокрема людських.</li> <li>• Не має цілей політичної конкуренції, не претендує на владу.</li> <li>• Знає широкий спектр форм і інструментів участі громадськості, вміло застосовує їх.</li> <li>• Здатний представляти, балансувати і захищати інтереси всіх груп громади.</li> <li>• Має авторитет і вплив на владу і громаду.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Здійснює постійний моніторинг діяльності місцевої влади щодо її відповідності потребам громади, зокрема стратегічним.</li> <li>• Критикує владу, щоб допомогти, а не знищити.</li> <li>• Інформує широку громадськість про результати такого моніторингу.</li> <li>• Бере участь у прийнятті рішень з питань місцевого значення та розвитку.</li> <li>• Залучає у разі потреби широку громадськість для вирішення нагальних проблем або реалізації ініціатив.</li> </ul>
<b>Решта громади</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Певною мірою цікавиться життям громади.</li> <li>• Довіряє і за необхідності допомагає активу громади, бере участь у громадських заходах.</li> <li>• У разі необхідності здатна під проводом активу громади відстоювати власні інтереси.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Довіряє і за необхідності допомагає активу громади, бере участь у громадських заходах.</li> <li>• Спираючись на результати моніторингу, проведеного активом громади, прислухається до рекомендацій влади, виконує рішення, довіряє владі та голосує за неї.</li> </ul>

**Процес інституціалізації участі громадськості.** Участь громадськості на пострадянському просторі є новою практикою, яка тільки розвивається. Патерналізм, який домінував у громадській свідомості, виключав наміри громадськості якимось чином втручатися в діяльність системи управління на державному або місцевому рівні.

Хоча після розпаду СРСР в Україні було декілька визначних сплесків громадянської активності, практика участі громадськості подекуди розвивається дуже повільно, стикаючись з гальмівними установками громадян з радянського минулого, споживацькими настроями («мені винні»), інерцією, побоюваннями осуду, егоїзмом і бажанням отримувати блага, не докладаючи зусиль.



Процес інституціалізації участі громадськості поетапно наведено на рис. 3.

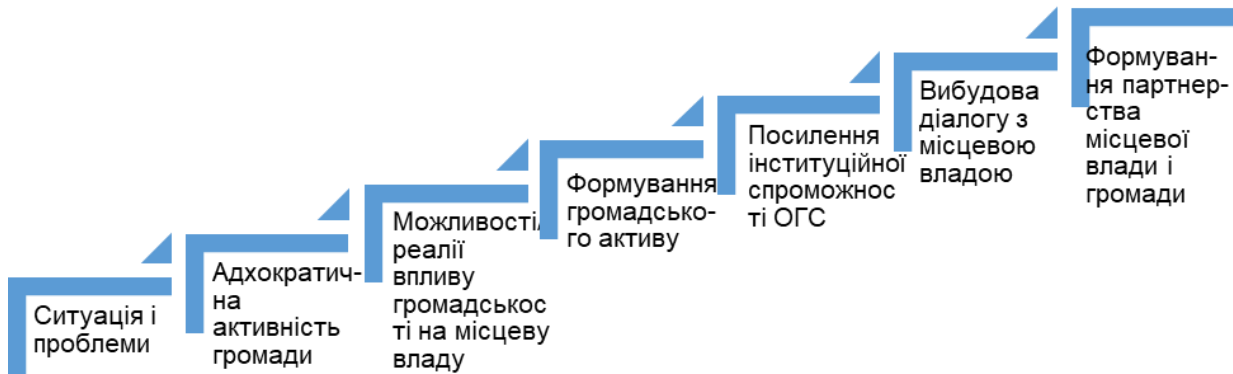


Рисунок 3. Етапи процесу інституціалізації участі громадськості

Громадська активність зароджується в певній ситуації, яку характеризують місцеві проблеми, що турбують людей у громаді і місцеву владу. Люди на місцях намагаються якимось чином розв'язати ці проблеми, якимось поліпшити життя – своє чи громади. Наприклад, прибрати стихійні звалища сміття, облаштувати прибудинкову територію, створити ОСББ і самим управляти багатоквартирним будинком. Така адхократична активність фактично є кошиком, в якій зростають громадські лідери. Отже, внаслідок активності «на місцях» у громаді з'являються громадські діячі, лідери, тобто люди-колективісти, які налаштовані на захист інтересів громади.

Здобувши успіх «на місцях», громадські лідери, діячі поступово розширюють зону своєї уваги і контролю. Вони намагаються змінити те, що їм не подобається, запропонувати поліпшення. І тут вони неминуче стикаються з необхідністю вплинути на рішення і дії місцевої влади. Подальший розвиток участі громадськості залежить від того, які є механізми й інструменти впливу на рішення місцевої влади та як сама влада реагуватиме на дії активістів.

Є три типи реакції місцевої влади на таке зародження громадської активності на місцях: протидія, байдужість і сприяння. І в нашому дослідженні серед територіальних громад виявилися три такі типові кейси.

Стикаючись із протидією з боку місцевої влади, бажанням закритися від уваги до своєї діяльності, громадські діячі, лідери дуже швидко обростають прихильниками, набувають рішучості, сили, організованості. У цьому випадку актив громади формується дуже швидко, проте подальші комунікації з місцевою владою будуть проблематичними, далекими від діалогу.

Якщо громадські діячі стикаються з байдужістю з боку місцевої влади, вони теж поступово формують актив громади, набувають організованості (передусім через створення організацій громадянського суспільства і комунікацію) і спроможності змінювати світ навколо себе. З цього етапу місцева влада вже не може залишатися байдужою до такої громадської сили, вона вимушена вибудовувати діалог з активною громадськістю.

Якщо місцева влада прислухається до думки активістів, охоче підтримує їхні ідеї і навіть пропонує їм свої, громадський актив теж поступово розвивається, проте часом

зайва опіка з боку місцевої влади гальмує кількісний та якісний розвиток громадського активу, не дає набути йому самостійності і незалежності.

Дуже добре, якщо серед громадського активу будуть люди зі знаннями та стратегічним мисленням, адже саме вони здатні приймати виважені рішення щодо проблем місцевого розвитку. Завдання для місцевої влади – через діалог навчити актив громади реалістично дивитися на стан справ та дбати про майбутнє, сприяти розвитку його компетенцій. Тоді можна вибудовувати справжнє партнерство з активом громади, залучати найбільш розумних та стратегічно мислячих людей до дорадчих органів та передавати їм певні повноваження.

***Можливості, які відкриває участь громадськості:***

- Апробує управлінські рішення та надає можливість їхньої корекції.
- Збільшує кредит довіри до влади.
- Звужує поле для корупції та зловживань владою.
- Зменшує соціальну напругу.
- Зміцнює авторитет влади.
- Значно пожвавлює громадське життя.
- Один з найефективніших способів імплементації непопулярних рішень.
- Підвищує соціальну активність.
- Посилюється аргументація та мотивація виконання рішення.
- Рішення стають обґрунтованими, їх легко захищати.
- Руйнує застарілі стереотипи управлінської діяльності.
- Сприяє уникненню помилок.