

# УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ В УПРАВЛІННІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЮ ГРОМАДОЮ: ПОРІВНЯННЯ ІДЕАЛЬНОЇ МОДЕЛІ З УКРАЇНСЬКИМИ РЕАЛІЯМИ

Всебічний розвиток територіальних громад потребує ефективного місцевого самоврядування, яке оптимально і справедливо враховує інтереси всіх груп громадськості та стимулює їх до активної діяльності для досягнення не тільки індивідуальних, а й спільних благ. Яким має бути в ідеалі таке самоврядування? Як слід залучати громадян до формування і прийняття владних рішень? Пошук еталонів управління громадою, включно з ідеальними формами залучення громадськості – важливе науково-практичне завдання, адже тільки порівнюючи нинішній стан управління з еталонним, ми можемо намітити плани стратегічного розвитку громади, а також забезпечити їх надійними рушійними силами – зацікавленими, об'єднаними й цілеспрямованими громадянами.

**Якими в ідеалі повинні бути дії та характеристики місцевої влади, активу громадськості, решти представників громади, щоб сприяти демократичному управлінню і сталому розвитку територіальної громади?**

Те, яким має бути в ідеалі актив громади, з яких особистостей він має складатися і як має діяти, детально викладено у попередній статті<sup>1</sup>. Еталонні характеристики та дії місцевої влади, активу та решти громади наведено в табл. 1.

**Таблиця 1. «Ідеальна» модель характеристик та дій місцевої влади і громади для конструктивної й 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 конструктивних 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>

<sup>1</sup>[https://www.mdi.org.ua/images/2024/02.2024/13-15.02/1\\_\\_17\\_\\_.pdf](https://www.mdi.org.ua/images/2024/02.2024/13-15.02/1__17__.pdf)

## Актив громади

- Стратегічне мислення (достатня кількість громадських діячів-«колективістів-стратегів»)
  - Організованість і спроможність, незалежність від місцевої влади.
  - Сталість ресурсів, зокрема людських.
  - Не має цілей політичної конкуренції, не претендує на владу.
  - Знає широкий спектр форм й інструментів участі громадськості, уміло застосовує їх.
  - Здатний представляти, балансувати й захищати інтереси всіх груп громади.
- Має авторитет і вплив на владу і громаду.
- Здійснює постійний моніторинг діяльності місцевої влади щодо її відповідності потребам громади, зокрема стратегічним.
  - Критикує владу, щоб допомогти, а не знищити.
  - Інформує широку громадськість про результати такого моніторингу.
  - Бере участь у прийнятті рішень з питань місцевого значення та розвитку.
  - Залучає у разі потреби широку громадськість для розв'язання нагальних проблем або реалізації ініціатив.

## Решта громади

- Певною мірою цікавиться життям громади.
  - Довіряє їй за необхідності допомагає активу громади, бере участь у громадських заходах.
  - У разі необхідності здатна під проводом активу громади відстоювати власні інтереси.
- Довіряє їй за необхідності допомагає активу громади, бере участь у громадських заходах.
  - Спираючись на результати моніторингу, проведеного активом громади, прислухається до рекомендацій влади, виконує рішення, довіряє владі та голосує за неї.

*Ставлення до партисипації.* Місцева влада зазвичай проходить декілька етапів зміни ставлення до участі громадськості. Після початкового сприйняття партисипації як зайвого витрачання часу та нервів («Нащо нам люде, нас самих буде!») унаслідок конфронтації неодмінно приходить усвідомлення можновладцями своєї залежності від активної громадськості. Після декількох невдалих спроб імітувати або фальсифікувати участь громадськості місцева влада починає усвідомлювати необхідність чесного партнерства з активом громади. Після налагодження конструктивного діалогу із громадськістю, накопичення успішного досвіду партнерства місцева влада починає усвідомлювати перевагу справжньої участі громадськості. В ідеальній моделі важливо, щоб ці три характеристики – усвідомлення залежності від громади, необхідності чесного партнерства та власної переваги від нього – створювали у місцевої влади стійку орієнтацію на підтримку діалогу і співпраці із громадою, передумовою яких є відкритість і підзвітність можновладців у своїй діяльності.

*Партисипативні компетентності.* Важливо, щоб місцева влада знала форми й інструменти участі громадськості, уміла підтримувати з нею конструктивний діалог. Слід враховувати, що більшість популярних нині партисипативних форм й інструментів було розроблено та успішно застосовано ще в минулому сторіччі. Вони потребують творчої переробки відповідно до технологічних змін, що відбулися, та культурної адаптації до українських реалій. І тут є великий простір для творчості й місцевої влади, і громадського активу, адже участь громадськості на місцевому рівні багато в чому законодавчо майже не регламентується, а деякі законодавчі норми мають тільки рекомендаційний характер.

*Стратегічне мислення.* Місцева влада в умовах представницької демократії зазвичай має невеликий реальний горизонт планувань – від виборів до виборів, адже залежить від волевиявлення громади. Проте деякі стратегічні рішення вимагають ужиття непопулярних заходів для майбутнього розвитку громади. Тільки довіра з боку активу громади та справжнє партнерство дає місцевій владі можливість по-справжньому дбати про стратегію, адже цього від неї вимагатиме актив громади, до якого входять справжні громадські діячі-стратегі. Актив громади бере на себе відповідальність запобігати невиправданим популістським рішенням місцевої влади і цим забезпечує сталий розвиток громади.

*Підтримка партисипації.* Місцева влада в ідеалі має створити широкі можливості для партисипації, залучати та надихати громадськість на участь у формуванні і прийнятті владних рішень. Цей процес має відбуватися на всіх рівнях відповідно до поставлених цілей – від партисипативного інформування, під час якого ініціативу щодо пошуку й отримання інформації виявляє заінтересована громадськість; на рівні консультацій, під час яких думка громади обґрунтовано враховується або відхиляється; на рівні справжньої участі громадськості – публічного діалогу, співпраці та делегування повноважень.

***Якими є українські реалії порівняно з ідеальною моделлю характеристик та дій місцевої влади і громади для конструктивної й ефективної 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 радянськими установками громадян, їхніми споживацькими настроями («мені винні»), інерцією, побоюваннями осуду, егоїзмом і бажанням отримувати блага, не докладаючи зусиль. З іншого боку, у посадових осіб є страх роботи з великою кількістю людей та брак поваги до громадської думки; недостатня освіта, культура та етика посадовців ОМС та депутатського корпусу; навіть тиск на активістів з боку представників місцевої влади.

Наукові розвідки до повномасштабного вторгнення, в яких проаналізовано стан участі громадськості у формуванні і прийнятті владних рішень, фіксують наявність певних ускладнень у цьому процесі<sup>2</sup>:

- використання організацій громадянського суспільства (ОГС) в політичному процесі (у т. ч. їхня штучна активізація у виборчий період), в обстоюванні інтересів, прав, запитів не громадян, а партійно-політичних сил, приватних і корпоративних інтересів фінансово-промислових груп або посадових осіб;
- створення імітаційних громадських рухів та ініціатив, які з використанням ОГС маскуються під стихійні реакції груп громадян, невдоволених діями чи рішеннями органів державної влади;
- брак прийнятних фінансових, кадрових, організаційних можливостей ОГС, фіктивність значної кількості ОГС, невідповідність змісту діяльності заявленим статутним завданням та ін.;
- систематичне ігнорування з боку органів державної влади під час ухвалення остаточних рішень як громадської думки загалом, так і позицій ОГС, висловлених у процесі консультацій, під час проведених експертиз, моніторингів, слухань тощо;
- дискредитація потенційно ефективних процедур консультацій із громадськістю, громадської експертизи, слухань; це стосується непрозорості підбору тих ОГС, які залучаються до консультацій із громадськістю, а також низької результативності останніх, оскільки пропозиції й рекомендації здебільшого не піддаються ретельному аналізу та не враховуються;
- надання формалізованих відповідей на інформаційні запити до органів державної влади, безпідставних відмов у наданні інформації, а також неналежне й неповне її оприлюднення;
- наповнення вебсайтів органів державної влади здебільшого інформацією про створення громадських рад, проведення слухань, експертиз, а не їхнього внеску у зміст ухвалених рішень чи їх корегування;
- несиметричність практики соціального діалогу, участі його сторін.

---

<sup>2</sup>Русинюк М. М. Механізми взаємодії публічної влади та громадянського суспільства у процесі реалізації публічної політики України. URL: [https://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2019/4\\_2019/22.pdf](https://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2019/4_2019/22.pdf) (дата звернення: 19.03.2024).

Аналіз сучасного стану партисипації ґрунтується на результатах дослідження, яке провела ВБО «Інститут місцевого розвитку» в рамках проєкту «Громада – влада: діалог, довіра, дія» у жовтні-листопаді 2023 року. Об'єктом дослідження стали практики участі громадськості у вирішенні питань місцевого значення 15 територіальних громад з семи областей України.

Мета дослідження – визначення рівня, особливостей та перешкод партисипативних процесів у громаді. Було проведено 24 фокус-групових онлайн-інтерв'ю із представниками ОМС та ОГС; проаналізовано зміст та структуру офіційних сайтів та сторінок у соціальних мережах 15 територіальних громад; проаналізовано зміст стратегій/планів розвитку територіальних громад (за наявності).

Поширеною рисою багатьох громад є пасивність й інерція громадськості в цілому щодо застосування нових партисипативних інструментів. Водночас можна спостерігати майже у всіх громадах емоційну критику і протести з боку громадських активістів щодо деяких витрат з місцевих бюджетів. І можновладці вже майже всюди виразно відчувають свою залежність від того, як складаються їхні відносини з активом громади і, звісно, хочуть поліпшити комунікацію мешканців громади та місцевої влади щодо вирішення соціально важливих питань. Чи є у влади усвідомлення необхідності вибудовувати чесне, відкрите партнерство з активом громади? Чи є розуміння переваг справжньої участі громадськості? Далеко не у всіх громадах. Тому щирі й невимушені наміри влади створити всебічні можливості для розвитку участі громадськості, повною мірою застосовувати нові форми й інструменти участі громадськості поки є поодинокими.

Попри це в Україні партисипативні практики розвиваються в усіх громадах, однак їхній характер та швидкість становлення залежать від багатьох факторів.

По-перше, впливає демографічна ситуація у громаді, зокрема віковий склад населення. По-друге, власне проблеми у громаді, які підштовхують людей до активності «на місцях». Головним рушієм такої активності стало повномасштабне вторгнення – люди об'єдналися для протидії ворогу і взаємодопомоги. В адгократичній (ситуативній) активності народжуються справжні громадські лідери, які, відчувши успіх спільних дій, розширюють поле своєї уваги і прагнуть змін у громаді та державі. Вони обростають одностумцями, набувають сили, впевненості та спроможності змінювати світ навколо себе.

Деякі міста-учасники дослідження зараз знаходяться на етапі формування й укріплення активу громади. Проте є кілька громад, де актив був сформований задовго до повномасштабного вторгнення. У цих громадах є багато ОСББ, і вони вже пройшли свою початкову школу безпосередньої демократії, вирішуючи проблеми будинку й відстоюючи свої інтереси перед місцевою владою. Активісти стали об'єднаними й організованими, вони залучають ресурси для своєї діяльності завдяки грантовим проєктам.

У містах, де актив громади зіткнувся із протидією з боку місцевої влади, він сформувався ще швидше, проте налаштований більш рішуче й агресивно, що ускладнює подальший діалог з можновладцями. Рано чи пізно місцева влада усвідомить необхідність побудови такого діалогу, адже не помічати сильну, спроможну й активну громадськість вже не можна. Чи переросте це у справжнє партнерство, залежить від щирого бажання, знань і компетентності обох сторін – громади й місцевої влади.

Можливо, в якихось громадах актив вирішить, що ця влада невиправна, і зробить відповідне рішення на виборах. Проте, як показало дослідження, діалог поступово народжується й підтримується в більшості громад. Повномасштабне вторгнення сприяло єднанню влади і громади: багато попередніх непорозумінь відходять на другий план, адже треба єднатися для виживання й перемоги.

Діалог влади і громади втілюється у традиційних, звичних для людей формах – зверненнях, особистому спілкуванні, скриньках довіри, публічних обговореннях, проте й нові цифрові форми поступово набувають популярності, передусім серед молоді (спілкування, обговорення в соціальних мережах). Впроваджуються електронні консультації із громадськістю, бюджети участі, громадські експертизи, сервіси «відкритого міста» тощо.

Продуктивними є такі форми діалогу й партнерства, як громадські ради, робочі групи й інші дорадчі органи, коли вони створюються не через зовнішні вимоги, а для розв'язання певної проблеми із залученням усіх заінтересованих сторін. Поступово формується й культура громадського діалогу.

Освіта, набуття знань як громадськими активістами, так і місцевою владою може пришвидшити процес інституціалізації партисипативних практик. Навчання має мотивувати громадськість до участі, а можновладців – всебічно сприяти цьому процесу, адже конструктивна участь громадськості у формуванні владних рішень є ознакою демократичного суспільства.

Отже, ситуація із громадською активністю та партисипацією, що склалася у громадах, для наближення до ідеалу потребує кардинальних змін: осучаснення, упровадження нових інструментів та технологій, активізації, поширення знань та успішних прикладів, переведення вуличних протестів й нищівної критики в конструктивне русло діалогу.

Створення матеріалу стало можливим завдяки щирій підтримці американського народу, наданій через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). ВБО «Інститут місцевого розвитку» реалізує проєкт «Громада – влада: діалог, довіра, дія» за підтримки проєкту USAID «Демократичне врядування у Східній Україні».

