

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ**  
удосконалення та розвиток



№ 7, 2010 [Назад](#) [Головна](#)

УДК 351

*Н. В. Ільченко,*

*Черкаський державний технологічний університет*

## КОНЦЕПЦІЯ УЧАСТІ ТА МЕТОДИ ЗАЛУЧЕННЯ НАСЕЛЕННЯ ДО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

*В статтє исследується концепція участія, види и уровни участія населенія в процесє розвитку територіального сообщества. Так же рассматриваются методы и механизмы привлеченія членов сообщества к решению проблем на местном уровне.*

*The article is about the concept of participation, types and levels of citizens' participation in the process of territorial community development. Besides it is described methods and mechanisms of involving of the community members to problems' solving on local level.*

### Постановка проблеми

Залучення громадськості до процесів розробки та прийняття рішень, що стосуються життя територіальної громади, є одним з фундаментальних принципів демократії та розвитку громадянського суспільства. Загальною метою залучення громадськості є налагодження 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 громади та поліпшення життєвого рівня місцевого населення є важливим елементом розвитку місцевого самоврядування.

Не дивлячись на те, що в Україні створено передумови для широко залучення населення до вирішення місцевих проблем, але активність членів громади на сьогодні на дуже низькому рівні. Основними причинами цього є, по-перше, недостатнє розуміння органами державної влади, що являє собою участь громади в процесі економічного та соціального розвитку, та яким чином можна залучати населення. Іншою причиною вважаємо інертність самих членів громади: частково через «споживацький підхід» (держава зобов'язана забезпечити усім), частково через нерозуміння того, що тільки вони особисто можуть стати провідниками змін у суспільстві. Практика роботи в українських громадах показує, що істотною причиною того, що місцеві ініціативи щодо розвитку залишаються нереалізованими, є сприйняття органами місцевої влади цих ініціатив як спробу перебрати на себе громадськими групами або інституціями владні повноваження, а не як можливість створення партнерських відносин і розв'язання місцевих проблем.

Отже, в сучасній Україні існують нагальні потреби для підвищення рівня громадської участі в процесі вироблення та реалізації політики для подолання інертності українського суспільства. Необхідно створювати та підтримувати різні механізми активізації участі громадськості для того, щоб мобілізувати внутрішні та зовнішні ресурси громади для задоволення соціальних та економічних потреб кожного члена громади.

### Аналіз останніх досліджень

Концепція участі розглядається всіма науковцями з розвитку громади як невід'ємна частина, необхідна умова і головний принцип процесу розвитку територіальної. Так, наприклад, Грехем Хаутон вважає, що довготермінове місцеве відновлення вимагає «повернення до громади», де основний наголос робиться на участі громади [12]. Один з піонерів економічного розвитку громади Сем Ааронович охарактеризував цю ідею таким чином: «Нам нікуди дітися від самопомогі» [3]. Канадські науковці Росс та МакРобі визначають економічний розвиток громади, як процес з допомогою якого громади можуть ініціювати й виробляти власні рішення своїх спільних економічних проблем і в такий спосіб розвивати довготерміновий потенціал громад та стимулювати інтеграцію економічних, соціальних та екологічних завдань [10]. Джек Ротман припускає, що зміни в громаді можуть відбуватися за допомогою моделі «громадської участі». Згідно цієї концепції населення повинно мобілізуватися для спільного планування, вироблення рішень, розбудови партнерських відносин з органами місцевого самоврядування для вирішення соціальних та економічних проблем в громаді. Важливими елементами цієї моделі є принципи демократії, добровільного залучення, самопомогі, планування та освіти в громаді. [13]. Свок і Мейсон зазначають: «Економічний розвиток громади спрямований на зміну структури громади і розбудову постійних інституцій в громаді. Як наслідок, громада починає відігравати активнішу роль порівняно з інституціями за межами громади, а мешканці громади дедалі більшою мірою залучаються до забезпечення контролю за її ресурсами» [11].

Як бачимо, спільним у даних визначеннях і підходах до розвитку громади є: залучення до співпраці всієї громади, мобілізація внутрішніх і зовнішніх ресурсів, розвиток людини та довготермінове планування.

Важливість принципу участі в процесі розвитку територіальної громади відмітила і низка великих міжнародних організацій з надання міжнародної підтримки. Практика фінансування різноманітних проектів з розвитку громади показала, що стороннє втручання в життя населення без активного залучення останніх

призведе до зниження ефективності даних проєктів. Відповідно до цього Світовий банк визначив основним критерієм розвитку – розвиток, який організовано за «принципом участі». Банк розглядає «участь як процес, за допомогою якого зацікавлені сторони впливають на ініціативи у сфері розвитку і здійснюють над ними спільний контроль, а також беруть участь в ухваленні рішень та розподілі ресурсів». [6].

В Україні принцип участі територіальної громади у самостійному вирішенні питань місцевого значення закріплено в Конституції України, в Законах України «Про місцеве самоврядування», «Про органи самоорганізації населення» та в ряді правових підзаконних актах. Тобто, територіальна громада має право безпосередньо або через органи місцевого самоврядування без втручання будь-яких інших владних структур розробляти та впроваджувати рішення, що призведуть до покращення якості життя в громаді. Закони України дають змогу громадянам брати участь у вирішенні питань місцевого значення в різноманітних формах: вибори депутатів місцевих рад, сільських, селищних та міських голів; участь у місцевих референдумах, загальних зборах за місцем проживання і громадських слуханнях; можливість порушити в порядку місцевої ініціативи розгляд місцевою радою будь-якого питання, яке належить до її відання. Крім цього, населення може брати участь у таких заходах: громадських обговореннях проєктів нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування; роботі громадських комісій і громадських дорадчих органів; проведенні громадських експертиз проєктів рішень місцевих рад; роботі органів самоорганізації населення; виконанні на громадських засадах робіт з благоустрою населених пунктів тощо. Аналіз даної законодавчої бази показує, що існує ряд суперечностей і недосконалостей, які стримують розвиток процесу самоврядування та активного залучення населення в громадах України.

#### **Постановка завдання**

Завданням даного дослідження є розгляд концепції участі, види та рівні участі, методи та механізми залучення населення в процес розвитку територіальної громади.

#### **Викладення основного матеріалу**

Рівень участі населення та партнерства між органами місцевої влади і громадою може істотно відрізнятись в тій чи іншій громаді. Те, як члени громади беруть участь в процесі місцевого розвитку, залежить від великої кількості факторів. Серед них можна відмітити вплив загальнонаціональних політичних, економічних та соціальних тенденцій; ресурсного потенціалу громади (особливо ступінь розвитку соціального капіталу), культури та традицій; рівня інституційного розвитку, балансу влади, потреб в громаді тощо. Відповідно до цих факторів можна виділити різні рівні участі населення і методи залучення до розвитку територіальної громади.

Один з підходів, за допомогою якого можна продемонструвати рівні участі – це «драбина», що була розроблена Шері Арнстейн [14]. Науковець розрізняє три рівні участі громади:

- відсутність участі;
- видимість участі;
- влада громади.

Поняття відсутності участі означає не що інше, як відсутність прямого впливу громади на свій розвиток. На цьому рівні Арнстейн виділяє такі рівні, як маніпуляція та терапія. Основним завданням участі на цих рівнях є досягати підтримки громадськості.

При другому рівні залучення громади, «видимості участі», розглядаються такі підходи, як інформування, консультування та заспокоєння. Інформування - найважливіший крок для легітимної участі. Досить часто інформація носить односторонній характер, тобто відсутні канали «зворотного зв'язку». На етапі консультування цей зв'язок з'являється, тут відбувається опитування громадської думки, проводяться громадські збори та консультації. На етапі заспокоєння громадянам дозволяється надавати консультації або планувати на певний період, але представники влади залишають за собою право приймати рішення.

Нарешті, при третьому рівні участі, «влади громади», вплив громади на спосіб вирішення проблемних питань є реальним і системним. У цій ситуації громада стає повноправним партнером державної влади. Науковець виділяє тут три щабля «драбини»: партнерство, де влада перерозподіляється шляхом переговорів між громадянами та представниками влади (зацікавленими сторонами), планування та процес прийняття рішень відбуваються спільно (через спільні комітети); делеговані повноваження - підхід вимагає активної участі громадян, за якого вони мають більшість місць в комітетах і делеговані громадою для прийняття рішень; і контроль з боку громадськості: громадяни контролюють процес планування, розробки політики та керівництва програмою. Якщо проаналізувати дані рівні, то бачимо, що громадська влада починає проявлятися на двох вищих рівнях.

Інша класифікація видів участі була запропонована ПРООН [7]. Згідно цього участь громади в процесі власного розвитку можна поділити на 7 видів:

1. Пасивна участь. Участь населення обмежується тим, що вони отримують інформацію про певні події, що відбуваються чи будуть відбуватися в громаді, тобто відбувається односторонній обмін інформацією.
2. Участь в наданні інформації. Члени громади беруть участь у інформативних опитуваннях, але не мають можливості впливати на розвиток самого процесу.
3. Участь шляхом висловлювання власної думки. На цьому рівні органи влади консультуються з населенням щодо певної проблеми, що існує в громаді, але члени громади не беруть участі в прийнятті рішень.
4. Участь через матеріальне стимулювання. Люди надають свої ресурси, наприклад, працю, в обмін на гроші або інші матеріальні стимули. Таку форму співробітництва досить часто називають участю, хоча ці люди не зацікавлені в продовженні своєї діяльності після завершення матеріального стимулювання.
5. Функціональна участь. На цьому рівні створюються ініціативні групи заради досягнення окремих цілей, пов'язаних з проєктом розвитку. Дані групи, як правило, створюються за ініціативою ззовні.
6. Спільна участь. Члени громади беруть участь в спільному аналізі, який призводить до складання планів діяльності та створення нових локальних інституцій або посилення вже існуючих. Створені групи контролюють місцеві рішення.
7. Самообілізація. Люди беруть участь у процесі розвитку, висуваючи ініціативи незалежно від зовнішніх інституцій.

Подібну до попередніх класифікацію рівнів участі запропонував Девід Вілкокс, яка складається з п'яти рівнів: інформація, консультування, спільне прийняття рішень, спільні дії та підтримка незалежних дій громадськості [14].

Необхідність розрізняти рівні участі громади в процесі розвитку заключається в тому, що підходи до залучення різноманітних зацікавлених осіб і груп до певних процесів розвитку громади повинні бути різними. Це обумовлено тим, що в громаді існує велика кількість зацікавлених сторін: органи влади та місцевого самоврядування, бізнес, неурядові громадські організації, споживачі послуг, фінансові установи, навчальні заклади тощо. Кожна з цих груп має різну ступінь зацікавленості та рівень мотивації бути залученими до певного проєкту з розвитку територіальної громади. Загалом можна виділити 3 категорії зацікавлених сторін [9]:

- основні зацікавлені сторони – це ті, від кого залежить, або хто може суттєво вплинути на ефективність реалізації певного проекту розвитку;
- першочергові зацікавлені особи – це ті особи, групи осіб чи організації, які так чи інакше відчують на собі результати певного проекту (позитивні чи негативні);
- другорядні зацікавлені сторони – це всі інші особи чи інституції, які можуть мати опосередкований інтерес до проекту чи певну роль у його розробленні та реалізації.

Відповідно до виділених категорій зацікавлених осіб можуть застосовуватися різні типи залучення. Наприклад, першу та другу категорії осіб можна залучити до прийняття рішень та співпраці; третю категорію можна інформувати, консультуватися з нею або навіть, в деяких випадках, ігнорувати.

Отже, розробка ефективної системи залучення населення до розвитку територіальної громади включає аналіз зацікавлених осіб, оцінка впливу та важливості кожного з цих суб'єктів для процесу.

Іншим важливим аспектом, який необхідно вивчати в процесі залучення громадян до активної участі в розв'язанні місцевих проблем, це є мотивація для залучення. Важливим завданням органів влади та місцевого самоврядування сформувані мотиваційні чинники та зрозумілі критерії оцінювання результатів, щоб учасники процесу змогли побачити особистий внесок і вигоду від участі в процесі.

Щоб люди добровільно співпрацювали як колектив, важливо, щоб існувало «емоційне стимулювання громад, як колективів», а люди не були зібрані разом у результаті «насилницької та емоційно-репресивної» мобілізації [6].

Дилема, з якою зустрічаються, фахівці в сфері розвитку територіальної громади, розвитку полягає в тому, щоб зрозуміти те, як люди оцінюють емоційне стимулювання до участі в колективних зусиллях без попереднього примусу. Брант і Вайт звели проблему до простого рівняння участі [6]:

$$P = [(B \times Pr) - (C + OC)]R,$$

де  $B$  – вигоди;

$Pr$  – ймовірність отримання вигоди;

$C$  – прямі витрати (у формі праці, грошей, інших ресурсів);

$OC$  – вартість втрачених можливостей (вартість часу);

$R$  – ступінь ризику.

При цьому участь серед індивідів виявляється вищою, якщо обіцяні їм вигоди не лише привабливі, а й характеризуються високою вірогідністю того, що вони реально будуть забезпечені. І якщо прямі витрати або витрати у вигляді втраченого часу, не надто знижують ці вигоди. Одержаний результат множить на ступінь ризику, з яким індивід готовий змиритися, беручи участь у певному виді діяльності.

Для того, щоб участь здійснювалась у сталій спосіб, кожний член громади повинен проаналізувати це рівняння для самого себе. Мобілізація до дій повинна спиратися на так звані «внутрішні стимули» людей і не повинна бути нав'язана із зовні.

Відповідно до цього участь, на думку Рахмана, - «це неперервний процес освіти, процес поступового усвідомлення. Через колективне самоосмислення свого досвіду та проблем люди стають краще обізнаними з різними вимірами своєї реальності та тих її аспектів, які вони здатні в ній змінити. Завдяки цій обізнаності вони ухвалюють рішення, реалізують колективні заходи та аналізують їхні результати для подальшого поглиблення своєї обізнаності. У такий спосіб вони рухаються до мети, поступово поглиблюючи знання своєї реальності, яка неперервно змінюється» [6].

Участь громадськості не повинна здійснюватися за якихось особливих обставин; вона повинна бути частиною повсякденного життя громадян.

Можна виділити такі методи залучення громадськості до процесу розробки та прийняття рішень.

1. Підвищення рівня громадської інформованості. Успіх більшості підходів до залучення громадян залежить від того, наскільки добре громадяни інформовані про діяльність органів влади та процеси, які відбуваються всередині громади. В Україні гостро відчувається потреба в збільшенні доступу інформації та адекватних можливостей її використання. До інструментів комунікації та інформування можемо віднести публікації в місцевих засобах масової інформації, телевізійні та радіопередачі, електронні засоби спілкування.

2. Консультації з громадськістю. Механізм консультації з громадськістю включають громадські слухання, круглі столи, дорадчі ради, зустрічі зацікавлених сторін тощо. Вони дозволяють залучити широкі кола громадян до процесу вироблення політики та надання послуг органами влади.

3. Громадській контроль за діяльністю органів влади. Громадській контроль за діяльністю органів влади передбачає впровадження таких механізмів та процедур, як дослідження якості державних послуг, здійснення моніторингу цих послуг та діяльності влади, діяльність наглядових рад, громадського журі та створення коаліцій недержавних організацій. Цей підхід допомагає підвищити відповідальність та прозорість органів влади шляхом проведення постійного моніторингу та налагодження зворотного зв'язку з громадськістю.

4. Стратегічне планування розвитку громади. Основною метою стратегічного планування розвитку громади є вироблення місцевих соціально-економічних стратегій на тривалий період для посилення економічної позиції громади та покращення рівня життя його мешканців. Стратегічне планування із залученням громади має два значення: по-перше, дозволяє сконцентрувати увагу на місцевих проблемах; по-друге, передбачає виявлення і використання власних ресурсів громади.

Використання будь-якого з наведених вище методів залучення залежить від проблеми щодо якої повинно бути прийнято рішення; від прогресивності місцевої влади; від наявності різноманітних інституцій, які зацікавлені у залученні громади і сприяють розвитку громади; і, головне, від активності самої громади.

#### **Висновки та напрямки подальших досліджень**

Дане дослідження показало, що основною передумовою процесів розвитку територіальної громади є безпосередня участь її членів у цьому процесі. Залежно від різноманітних зовнішніх і внутрішніх факторів рівні участі громади можуть варіюватися від пасивної участі до самообілізації. До необхідних елементів для конструктивної участі громадськості можемо віднести:

- ініціативу та бажання здійснити зміни;
- відданість справі;
- знання методів участі громадськості;
- обізнаність та освіта;
- співпраця з місцевою владою;

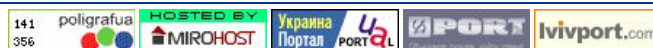
- досягнення успіху кожною зацікавленою стороною;
- планування та впровадження;
- прозорість;
- гнучкість;
- залучення спеціалістів.

Проблеми сьгоднішніх громад полягають в тому, що в більшості випадків, як влада так і самі члени громади не готові до активної співпраці з метою вирішення місцевих проблем. Однією з причин є недостатність знань і навичок, з іншого боку, відсутня мотивація для пошуку можливостей розвитку громади спільними зусиллями. Тому, важливим напрямком для подальших досліджень вважаємо вивчення світового досвіду з питань участі та залучення населення до розвитку територіальної громади.

#### Література:

1. Закон України «Про органи місцевого самоврядування» від 21.05.1997 №280/97-ВР.
2. Закон України «Про органи самоорганізації населення» від 11.07.2001.
3. Біркгольц К. Економічний розвиток громади та його потенціал // Матеріал до семінару «Економічний розвиток громади», організованого Мережею асоціацій органів місцевого самоврядування органів місцевого самоврядування Південно-Східної Європи. – Берлін. – 2005.
4. Здійснення моніторингу виконання стратегічних планів розвитку територій. Режим доступу: <http://www.portal.if.ua>.
5. Коаліції НДО в країнах Центрально-Східної Європи: досвід співпраці з місцевою владою (за результатами міжнародної конференції 20-22 липня 2000р.) /Проект «Голос Громадськості, МЦПД. –Ів.-Ф., 2000. – 72 с.
6. Міллер Д. Інституції з поширення знань – Рух за перетворення провідників змін на провідників обміну // Збірка матеріалів до курсу «Економічний розвиток громади», Університет Конкордія, Монреаль, 2005.
7. ОБСЄ/ПРООН, Збірка матеріалів зі стратегії сталого розвитку, Лондон, 2002 рік.
8. Посібник з участі громадськості / За редакцією Джини Гілберт Холдар, Ольги Захарченко - Київ,2002. Режим доступу: <http://ukrhromada.org/uploads/tinymce/uchastgromadskosti.pdf>
9. Розроблення та впровадження стратегічного плану розвитку регіону: Практичний посібник / Боврон Б., Вігода А., Девідсон Г., Мамонова В., Федів І., Санжаровський І. За ред. Санжаровського І. – К.: Вид-во К.І.С., 2008. – 214 с.
10. Роузленд М. На шляху до сталих громад, 2004.
11. Шраг Е. ЕРГ – конфлікти й бачення майбутнього // Збірка матеріалів до курсу «Економічний розвиток громади», Університет Конкордія, Монреаль, 2005.
12. Haughton, Graham. Community Economic Development. - Printed in the United Kindom for the Stationary Office by Albert Gait Ltd, Routledge, 2002. – 276.
13. Shragge, Eric. «The Politics of Community Economic Development.» *Community Economic Development: In Search of Empowerment.* Ed. Eric Shragge. - Montreal: Black Rose Books, 1993.
14. Wilcox, D. The Guide to Effective Participation. Режим доступу: <http://www.partnerships.org.uk/guide/>

Стаття надійшла до редакції 12.07.2010 р.



ТОВ "ДКС Центр"