

## НАУКОВІ ПІДХОДИ ДО ТИПОЛОГІЇ РІВНІВ УЧАСТІ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У ФОРМУВАННІ МІСЦЕВИХ ПОЛІТИК

*Кондратинський О. С.,  
аспірант кафедри менеджменту та управління проектами,  
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України,  
м. Дніпро*

Проаналізовано наукові підходи до типології рівнів участі громадянського суспільства у формуванні місцевих політик. Розглядаються міжнародні підходи до класифікації рівнів партисипації. Наведено хронологічну таблицю наукових публікацій за темою. На основі досліджених підходів пропонується використовувати шкалу "Спектр громадської участі" на рівні об'єднаних територіальних громад України.

**Ключові слова:** оцінювання, типологія, класифікація, партисипація, територіальна громада, громадянські компетентності територіальних громад.

*Kondratynskyi O. S.,  
Postgraduate Student of Management and Project Management Department,  
DRIPA NAPA, Dnipro*

### SCIENTIFIC APPROACHES TO TYPOLOGY OF THE LEVELS OF ENGAGEMENT CIVIL SOCIETY IN THE FORMATION OF LOCAL POLICIES

In the article, the author analyzes the scientific approaches to the typology of the levels of participation of civil society in the formation of local politics. The international approaches to the classification of levels of participations are considered. The author gives a chronological table of scientific publications on the given topic. Based on the research approaches, it proposed to use the "Spectrum of Public Participation" scale at the level of the consolidated communities of Ukraine.

**Key words:** evaluation, typology, classification, participation, local community, civil competencies of territorial communities.

Процес взаємодії органів місцевої влади та представників громадянського суспільства в Україні відбувається досить хаотично через значний перелік законодавчо неврегульованих аспектів. Суттєві повноваження в цих взаємовідносинах покладено на органи місцевого самоврядування, що наділені повноваженнями з регламентування та мають можливість створювати умови для ефективної співпраці на локальному рівні.

У процесі реформи децентралізації влади в Україні на загальному рівні почали яскраво вирізнятися більш успішні об'єднані територіальні громади. Деякі громади виявили організаційну спроможність швидко пройти всі необхідні для об'єднання етапи, що потребують широкого залучення громадськості, а деякі почали проявляти свою неспроможність, ще на етапі створення. Певним територіальним громадам за досить короткий проміжок часу вдалося залучити міжнародні інвестиції та підтримку міжнародних донорських організацій, отримати значний ресурс за допомогою державної та регіональної підтримки, а деякі громади взагалі не знайомі з поняттям програмно-цільового методу та не можуть похвалитися хоч якимись здобутками. Частина новостворених об'єднаних територіальних громад уже протягом року закінчили процес інклюзивного стратегічного планування та мають власні стратегічні плани розвитку, а інші й надалі перебувають у невизна-

ченому стані. При цьому всі ці процеси відбуваються в межах єдиного законодавчого поля України, в єдиних часових рамках, при більш-менш рівній ресурсній базі та однакових наукових досягненнях.

На нашу думку, значну роль у спроможності територіальних громад відіграють громадянські компетентності територіальних громад. Досліджуючи міжнародні підходи до оцінювання залученості представників громади до управління місцевим розвитком, можемо бачити, що ці взаємовідносини багатогранні та мають велику кількість аспектів, майже кожній ситуації властиві свої унікальні складники. Для коректного оцінювання процесу взаємодії органів місцевої влади та представників громадянського суспільства необхідно визначити, які наукові підходи до типології рівнів участі громадянського суспільства у формуванні місцевих політик наразі застосовуються у світі. У свою чергу, це дасть змогу більшою мірою зрозуміти природу існування громадянських компетентностей територіальних громад.

Ідеологи та фундатори теорії партисипаторної демократії, науковці, які створили наукову базу для існування демократії участі, – це Б. Барбер, П. Бахрах, Н. Боббіо, Дж. Вольф, О. Ейхельман, Ле Дюк Л., С. Ліпсет, К. Макферсон, Й. Масуда, Дж. Менсбридж, К. Пейтмен, Дж. Ф. Ціммерман та ін.

Серед науковців, які проводили дослідження у сфері типології рівнів партисипації, необхідно відзначити таких, як Ш. Арнстейн, М. Коннор, Р. Харт, С. Вайт, Ф. Треседер, С. Девідсон, Г. Шір, Я. Беккер, Ф. Лоренцо, А. Флетчер, Ж. Рове, А. Фрюер, А. Фанг, Т. Каррер, Б. Лі та ін.

Мета цієї статті – через аналіз міжнародних наукових підходів до типологій рівнів участі громадянського суспільства у формуванні місцевих політик запропонувати типологію рівнів громадянських компетентностей об'єднаних територіальних громад.

Основою розвитку державного управління в більшості найрозвиненіших країн світу стали ключові для західної правової доктрини поняття демократії та верховенства права, у базисі яких зародилася концепція “належного врядування” (good governance).

Концепцію належного врядування пов'язано з формуванням системи цінностей, політик та інституцій, завдяки яким ефективно управління суспільством здійснюється шляхом ефективної взаємодії держави та громадянського суспільства.

Надзвичайно велику увагу міжнародної наукової спільноти привертає природа цих взаємовідносин, відбуваються численні спроби визначити типологію рівнів взаємодії зазначених вище суб'єктів взаємовідносин.

Проте однією з перших це питання у наукову площину вивела Шеррі Арнстейн – американська дослідниця та громадський активіст. У липні 1969 р. в *Journal of the American Institute of Planners* було опубліковано статтю “Драбина громадської участі” (англ. Ladder of citizen participation), яка стала базовою для подальших численних наукових досліджень [1].

Прагнення державних інституцій продемонструвати свою зацікавленість у співпраці з громадянами спровокувало збільшення кількості інструментів залучення й низку гучних заяв про те, що всі вони “дієві й демократичні”.

Аби не дати ввести себе в оману, Ш. Арнстейн запропонувала розбити ефемерне поняття “громадянська участь” на три рівні: I. Неучасть. II. Символічні заходи. III. Громадянська влада. Вони розбиваються ще на вісім “сходинок” [1]. Піднімаючись цими сходами, суспільство піднімається від найнижчих – маніпулятивних – щаблів псевдодемократії до справжньої громадянської участі, яка для Арнстейн є синонімом громадянського управління.

Найнижчі сходинки драбини – це **маніпуляція** й **терапія** (тобто заспокоєння замість вирішення проблеми). Ці дві сходинки описують рівні “неучасті”, які було вигадано для того, аби підмінити справжню участь. Їхня реальна мета – не надати громадянам можливостей для участі в розробленні чи втіленні програм, а відкрити для можновладців способи “повчати” та “зцілювати” учасників. Третя і четверта сходинки – **інформування** та **консультування** – прогресують до рівня “символічних заходів”, які дозволяють незможним слухати та виражати свою точку зору. Коли політики пропонують їх для участі широкому загалу, громадяни справді можуть почути і бути почутими. Але в цих умовах вони не можуть бути певні того, що можновладці справді дослухаються до їхніх думок. Коли участь обмежено лише цими рівнями, то немає логічного завершення, розвитку “м’язів” громади, а отже, впевненості учасників у тому, що непривабливий статус-кво їхньої групи буде змінено. Сходинка **примирення** – це просто найвищий рівень символічних заходів, тому що правила цієї гри дозволяють незможним радити, але залишають за державою право вирішувати.

Вище на драбині знаходяться сходинки громадської влади з більшою можливістю впливу на прийняття рішень. Громадяни можуть укладати стосунки **партнерства**, що дозволять їм домовлятися та шукати компромісів із представниками державної влади. Найвищі щаблі займають **делегування** повноважень та **громадський контроль**, тобто той рівень розвитку громадянської участі, коли незможні громадяни отримують більшість голосів у процесі прийняття рішень чи навіть усі повноваження з управління [1].

Запропонована Ш. Арнстейн “Драбина громадської участі” поклала край різним інтерпретаціям та публікаціям на цю тему, проте саме її підхід став настільки влучним, що досі всі типології базуються на закладеній нею основі: шляху від маніпулятивних до учасницьких рівнів залучення громадян. Звичайно, цей підхід має свої недоліки, більшою мірою він має досить узагальнений характер та підходить лише для оцінення взаємовідносин лише в загальному розумінні, хоча вже на той час виділяли понад 150 інструментів партисипації.

У свою чергу, у 1988 р. Десмонд М. Коннор публікує в *National civic review* статтю за назвою: “Нова драбина громадської партисипації” (англ.: *A New Ladder of Citizen Participation*) [2]. На відміну від драбини Ш. Арнстейн, підхід Десмонда М. Коннора демонструє більш диверсифікований підхід, який може застосовуватися не тільки взагалі, а й до конкретного інструмента партисипації. Драбина Коннора дозволяє знайти правильний шлях до успішного вирішування економічних, соціальних, культурних та політичних проблем, що виникають у громадах.

Десмонд М. Коннор виділяє два блоки: перший – у компетенції широкої громадської, другий – прерогатива громадських лідерів. Наприклад, до ступенів загального блоку належать: 1) громадська освіта; 2) зворотний зв’язок (запит громадськості на зміни); 3) консультації в суспільному середовищі. До другого блоку, що тяжіє до лідерської участі, належить: 1) спільне планування; 2) посередництво; 3) тяжба (процес спротиву стану речей, що існує), після чого має йти розв’язування тієї ситуації, що склалася раніше.

Драбини Коннора має прикладний характер, може успішно використовуватись в оцінюванні якогось конкретного механізму взаємодії та сприяти визначенню більш локального рівня співпраці органів влади та громадянського суспільства в певному процесі взаємодії. Що ж стосується оцінювання

відносин у загальному розумінні, то, на нашу думку, драбина Ш. Арнстейн набагато ефективніша.

У 1992 р. вийшла публікація Роджера Харта “Участь дітей: від видимості до громадянства” (англ.: Children’s participation: from tokenism to citizenship) [3]. І якщо модель Ш. Арнстейн було здебільшого зосереджено на значнішому включенні громадян у суспільне життя в цілому, то модель Харта спрямовано, передусім, на оцінювання ступеня участі саме молоді.

“Драбина участі” є висхідною типологією для розуміння ступеня участі молоді в реалізації проектів, місцевої політики, політики навчального закладу тощо. Роджер Харт пропонує вісім сходинок “драбини участі”. Коментуючи “драбину участі”, Харт говорить: “Хоча вищі сходинок драбини являють більш високий рівень ініціативи молоді, це не означає, що молода людина повинна завжди діяти на найвищому рівні своїх здібностей. Розуміння драбини важливе і для дорослих з метою створення умов, що спонукають групи молоді працювати на будь-якому рівні за їхнім вибором. Молода людина може обрати діяльність на різних рівнях, у різних проектах або на різних етапах одного й того ж проекту. Деякі молоді люди не можуть бути ініціаторами, але прекрасно можуть співпрацювати в рамках проекту. Дуже важливо, щоб ця робота не проводилась на перших трьох сходинок драбини – рівнях неучасті” [3]. “Драбина участі” Р. Харта має такий вигляд:

1. Найнижча сходинок драбини зветься “маніпулювання”, бо молоді люди не розуміють суті проекту і, таким чином, не розуміють власних дій.

2. “Декорація” дуже близька до маніпулювання, але в цьому випадку керівники не прикидаються, що молоді люди були ініціаторами заходу. Вони просто використовують молодь, щоб певним чином “прикрасити” захід.

3. Термін “токенізм” (від англійського tokenism – символічний захід; реформа чи перебудова, що проводиться “про людське око”) можна використовувати для опису того, у який спосіб дітей та молодь використовують під час проведення засідань, конференцій та інших масових заходів.

4. “Призначені дорослими/керівниками та інформування”. Участь породжує мотивацію, котра приводить до зростання компетенції, що, у свою чергу, породжує мотивацію до участі в майбутніх проектах.

5. “Консультавання та інформування”. Молодь може виступати для дорослих/керівників дуже цінними консультантами. На цій сходинок ідея, мета та завдання – усе розробляється та упроваджується дорослими/керівниками, але молодь бере участь у цьому процесі, оскільки з нею консультуються на етапі розроблення та до їхньої думки ставляться серйозно. Відповідно до їхніх оцінок та рекомендацій кінцевий результат коригується. Тим не менш прийняття остаточного рішення залишається за дорослими.

6. Рішення приймаються за ініціативою дорослих разом із дітьми. Хоча проект ініціюється дорослими, рішення приймаються спільно з дітьми та молоддю.

7. Рішення приймаються за ініціативою дітей під керівництвом дорослих. Шляхом справжньої участі у проектах, що передбачають вирішення справжніх проблем, діти та молодь розвивають навички критичного сприйняття та порівняння точок зору, що є таким важливим для розвитку самовизначення молоді.

8. Рішення приймаються за ініціативою дітей разом із дорослими. Дітям та молоді необхідно якомога більше брати участь у спільній діяльності нарівні з дорослими. Формується почуття відповідальності за свої рішення, за власне життя, життя близьких та оточення.

Останнє безпосередньо пов'язано з отриманням досвіду партисипації та формуванням громадянських компетентностей.

“Драбина участі” Харта є моделлю, яку можна використовувати під час розроблення в першу чергу молодіжних проектів та роботи з ними, але її можливо переносити і на рівень усієї територіальної громади. Вона покликана насамперед допомогти молодим людям взяти активну участь в ухваленні рішень і дати їм можливість права “голосу” в суспільстві, усвідомлення своєї значущості. На нашу думку, саме трактування з точки зору “драбини участі” Харта дає найкраще розуміння взагалі ідеї поступовості розвитку рівнів партисипації в локальному масштабі.

На початку 2000-х рр. з'явився запит на переоцінку рівнів участі. Поширення демократичних принципів на більшу кількість країн зумовило, з одного боку, зростання кількості різних інструментів участі, а з іншого – загрозу неправильного розуміння та неправильного упровадження котрогось із них. Велика робота була пророблена Геном Роу та Лінн Фрюер – британськими дослідниками, які присвятили свої статті теоретичним питанням громадянської партисипації. У статті “Типологія механізмів громадянського залучення” науковці надали повний перелік усіх можливих інструментів участі, поданих в англійській літературі, і він налічує понад сотню назв. Звісно, цей перелік не є повним; адже самі автори зазначають, що є ймовірність втрати термінів, іменування одних і тих самих інструментів по-різному або, навпаки, різних – однаково. Для впорядкування матеріалу вони розробили власну типологію, до якої включили ті інструменти, що наразі діють в Європі та США [4].

Отже, вони виділяють три рівні залучення: комунікація (поділяється на чотири типи); консультування (шість типів) та участь (чотири типи). Типи не мають окремих назв, як сходинки в Арнстейн, їх просто пронумеровано та розміщено від найменш до найбільш учасницьких, усього 14 типів залученості.

Типологія Роу – Фрюер, хоча ці дослідники і прагнули огорнути весь можливий обсяг інструментів участі, все-таки не є дуже зручною для орієнтації. Першою вадою є нумерація типів замість назв (орієнтація в сходинках у Арнстейн набагато легша), а другою – надмірно узагальнена класифікація. Враховуючи варіативність інструментів, лише трьох рівнів участі може бути недостатньо. Тому далі пропонуємо розглянути більш детальні типології.

Необхідність чітко визначити етапи процесу залучення громади підбуває чільні організації до розроблення максимально зручних типологій. Наприклад, Міжнародна асоціація громадської участі, до членів якої входять, зокрема, Канада й Австралія, склали Спектр громадської участі, де виокремили п'ять рівнів зростання громадянського впливу (від найслабшого до найсильнішого): 1. Інформування. 2. Консультування. 3. Залучення. 4. Співпраця. 5. Уповноваження (делегування) [5]. Перевагою цієї типології є те, що кожен рівень участі описано із точки зору як держави-організатора, так і громади-учасників. Наразі Спектр громадської участі є одним із найпопулярніших інструментів для оцінювання зростання впливу громади на прийняття рішень.

Міжнародна асоціація громадської участі врахувала той факт, що Спектр громадської участі став дуже популярним інструментом оцінювання зростання рівня громадської участі, і стежить за тим, аби зберегти його відповідність до потреб світу, що змінюється.

Вище ми зупинилися тільки на ключових, на наш погляд, етапах розвитку міжнародних підходів до типології рівнів участі громадянського суспільства у формуванні місцевих політик, але необхідно зазначити, що їх було набагато більше. Хронологічний перелік досліджених нами типологій наведено у вигляді таблиці [6].

Хронологічний перелік типологій рівнів партисипації громадянського суспільства

<i>Рік публікації</i>	<i>Назва</i>	<i>Автор</i>
1969	Ladder of citizen participation	Sherry Arnstein
1988	A New Ladder of Citizen Participation	M. CONNOR
1992	Ladder of children participation	Roger Hart
1996	Typology of participation	Sarah White
1997	Degrees of participation	Phil Treseder
1998	Wheel of participation	Scott Davidson
2001	Active participation framework	OECD
2001	Pathways to participation	Harry Shier
2001	Strategic approach to participation	UNICEF
2002	Triangle of youth participation	Jans & de Backer
2002	Seven realms of participation	Francis & Lorenzo
2003	Ladder of volunteer participation	Adam Fletcher
2005	A Typology of Public Engagement Mechanisms	Gene Rowe Lynn J. Frewer
2005	Varieties of Participation in Complex Governance	Archon Fung
2006	Four L Engagement Model	Tony Karrer
2007	Spectrum of public participation	IAP2
2010	Ladder of online participation	Bernof & Li

Враховуючи проведений аналіз ключових етапів розвитку міжнародних підходів до типології рівнів участі громадянського суспільства у формуванні місцевих політик, на нашу думку, найбільш прийнятною шкалою для вимірювання розвитку взаємовідносин в об'єднаних територіальних громадах України є шкала Спектру громадської участі. Наразі цей інструмент оцінювання став одним із найпопулярніших у світі. Завдяки своїй простоті та легкості у вимірюванні він швидко дає змогу керівництву органів місцевої влади та лідерам організації громадянського суспільства усвідомити рівень взаємовідносин, що існує, та окреслити напрямки для розвитку.

Виходячи з розглянутих вище досліджень, які, безперечно, мали та мають значний вплив на розвиток локальних громад багатьох країн світу із розвиненою демократією, виникає необхідність адаптувати наукові підходи до реального становища українських об'єднаних територіальних громад, що має сприяти усвідомленню керівництвом та організаціями громадянського суспільства ситуацій у власних об'єднаних територіальних громадах та надати їм додаткову можливість, розуміння подальших кроків для прискорення розвитку громадянських компетентностей територіальних громад.

**Список використаних джерел**

1. Arnstein, Sherry R. "A Ladder of Citizen Participation" Journal of the American Institute of Planners., Vol. 35, No. 4, July 1969, P. 216–224. URL: <http://www.participatorymethods.org/sites/participatorymethods.org/files/Arnstein%20ladder%201969.pdf>.
2. Connor D. M. A new ladder of citizen participation / D. M. Connor // National Civic Review. 1988. Vol. 77, № 3. P. 249–257. URL: [http://geog.sdsu.edu/People/Pages/jankowski/public\\_html/web780/Connor\\_1988.pdf](http://geog.sdsu.edu/People/Pages/jankowski/public_html/web780/Connor_1988.pdf).
3. Hart R. A. Children's participation from tokenism to citizenship, UNICEF Innocenti Research Centre, Florence, 1992. URL: [https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/childrens\\_participation.pdf](https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/childrens_participation.pdf)
4. Rowe G, Frewer L. A typology of public engagement mechanisms. Science, Technology & Human Values. 2005; 30: 251–290. URL: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.546.7172&rep=rep1&type=pdf>.
5. Susskind L., & Carson L. (2008). The IAP2 Spectrum: Larry Susskind, in Conversation with IAP2 Members. International Journal of Public Participation, 2(2), 67-84. URL: from [http://www.activedemocracy.net/articles/Journal\\_08December\\_Carson.pdf](http://www.activedemocracy.net/articles/Journal_08December_Carson.pdf).
6. Creative Commons (2012). Participation models. Citizens, youth, online. A chase through the maze. 2nd edition, November 2012. URL: [http://noored.ee/wp-content/uploads/2014/09/Participation\\_Models\\_20121118.pdf](http://noored.ee/wp-content/uploads/2014/09/Participation_Models_20121118.pdf).

*Надійшла до редколегії 27.11.2018 р.*

УДК 352.07

**ПОРЯДОК ПЕРЕВІРКИ  
АКТІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ  
З ПИТАНЬ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕЛЕГОВАНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ  
ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ**

*Кузьменко С. Л.,*

*аспірант кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування,  
Харківський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України,  
м. Харків*

Розглянуто порядок перевірки актів органів місцевого самоврядування з питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади.

**Ключові слова:** органи місцевого самоврядування, органи виконавчої влади, делеговані повноваження.

*Kuzmenko S. L.,*

*Postgraduate Student of Regional Development and Local Government Department,  
KRI NAPA, Kharkiv*

**MECHANISM FOR REVIEWING OF LOCAL GOVERNMENT ACTS ON THE  
IMPLEMENTATION OF DELEGATED AUTHORITIES OF THE EXECUTIVE POWER**

The procedure of checking acts of local self-government bodies on issues is considered implementation of delegated powers of executive authorities.

**Key words:** local self-government bodies, executive bodies, delegated authority.

Проблема контролю делегованих повноважень є досить актуальною на даний час, оскільки, незважаючи на велику кількість делегованих повноважень серед місцевих органів публічної влади, зазначене питання є малодослідженим і потребує відповідного розвитку й удосконалення.