

ГРОМАДЯНСЬКА ПАРТИСИПАЦІЯ ЯК ОСНОВНИЙ ЕЛЕМЕНТ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ВІДКРИТОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

CIVIC PARTICIPATION AS THE MAIN ELEMENT OF INFORMATION OPENNESS OF ACTIVITIES OF PUBLIC AUTHORITIES

У статті розглянуто значення партисипації у побудові демократичного суспільства, фактори забезпечення високого рівня свідомого залучення громадян до співдіяльності з владою, проаналізовано практичний досвід із використання різних стратегій задля досягнення інформаційної відкритості органів публічної влади, спрогнозовано вплив партисипації на ефективність діалогу влади і громади.

Ключові слова: інформаційна відкритість, партисипація, громадянська участь, органи публічної влади, інновації.

органов публічної влади, спрогнозовано вплив партисипації на ефективність діалога влади і общества.

Ключевые слова: информационная открытость, партисипация, общественное участие, органы публичной власти, инновации.

Civic participation as the main element of information openness of activities of public authorities. The article studies the importance of civic participation in the building of a democratic society and factors of ensuring of a high level of conscious involvement of citizens in co-operation with the authorities. We analyzed practical experiences of using different strategies to achieve the information openness of public authorities, we made some prognosis of the impact of civic participation on the effectiveness of the dialogue between authorities and a community.

Key words: information openness, civic participation, public authorities, innovations.

УДК 352/354:007-021.341

Горбата Л.П.

аспірант кафедри публічного управління та менеджменту інноваційної діяльності
Навчально-науковий інститут післядипломної освіти
Національного університету біоресурсів і природокористування України

В статье рассмотрено значение партисипации в построении демократического общества, факторы обеспечения высокого уровня сознательного привлечения граждан к совместной деятельности с властью, проанализирован практический опыт по использованию различных стратегий для достижения информационной открытости

Постановка проблеми у загальному вигляді. У демократичному суспільстві однією із ключових проблем є забезпечення відкритості органів публічної влади, яке неможливе без громадянської участі. Триває активний пошукефективних механізмів комунікації у публічному управлінні. Однак досі є малодослідженим питання моделювання дієвого комунікативного процесу через формування політики комунікації органами публічної влади. Особливої уваги науковців та практиків потребує громадянська партисипація як свідома, активна участь громадян у формуванні та реалізації життєво важливих для громади рішень. А сприйняття інформаційної відкритості лише як допоміжного засобу обмежує ефективність діяльності органів публічної влади і потребує пошуку нових інструментів та механізмів реалізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На пошуки ефективних шляхів вирішення цих актуальних питань спрямоване це дослідження, яке безпосередньо пов'язане з науковими розвідками кафедри публічного управління та менеджменту інноваційної діяльності ННІ післядипломної освіти Національного університету біоресурсів і природокористування України, що здійснюються у межах науково-дослідної теми «Теоретичні засади і механізми реалізації інноваційних процесів у публічному управлінні» (ДР № 118U100146).

Фундаторами та ідеологами теорії партисипаторної демократії є Б. Барбер, П. Бахрах, Н. Боббіо, Дж. Вольф, О. Ейхельман, С. Ліпсет,

К. Макферсон, Й. Масуда, Дж. Менсбридж, К. Пейтмен, Дж.Ф. Ціммерман та ін.

Серед науковців, які розробляли типологізацію рівнів партисипації, необхідно визначити таких, як Ш. Арнстейн, Я. Беккер, С. Вайт, С. Девідсон, Т. Каррер, М. Коннор, Б. Лі, Ф. Лоренцо, Ж. Рове, Ф. Треседер, А. Фанг, А. Флетчер, Л. Фрюер, Р. Харт, Г. Шір та ін.

Низка науковців, зокрема А. Баровська, О. Батанова, В. Згурська, І. Коваль, Л. Хашиєва, досліджують поєднання процесів партисипації та комунікації, вибір інструментів зв'язку на різних щаблях громадянської партисипації. Про типології рівнів громадянської участі у 2015–2016 рр. у рамках «Ініціативи з розвитку аналітичних центрів України», яку виконує Міжнародний фонд «Відродження» у партнерстві з Фондом розвитку аналітичних центрів (ТТФ) та за фінансової підтримки Посольства Швеції в Україні (SIDA), проводила дослідження Л. Ковшун, стажерка Аналітичного центру CEDOS [6].

Вирішення невирішених раніше частин загальної проблеми. Хоча науковці, теоретики та практики зробили вагомий внесок у формування теоретико-методологічних основ громадянської партисипації, наукова розробка не має системного характеру застосування механізмів формування інформаційної відкритості саме органів публічної влади на рівні територіальних громад. Це й зумовило вибір теми, постановку мети і завдань цієї публікації.

Метою статті є дослідження та узагальнення практики інформаційної відкритості діяльності органів публічної влади, її впливу на процеси громадянської партисипації.

З огляду на мету поставлено такі *завдання*:

- виокремити та узагальнити наукові новачії у сфері відкритості крізь призму громадянської партисипації;
- проаналізувати створення та використання механізмів партисипації через розвиток інформаційної відкритості органів публічної влади;
- з'ясувати ступінь партисипації в місцевих громадах на прикладі діяльності Ірпінської міської ради.

Виклад основного матеріалу.

Результатом відкритості органів публічної влади має бути доступність та адекватне реагування, що свідчать про високий рівень співпраці органів влади з громадськістю.

І. Грищенко вважає: «Відкритість – це стиль управління, який визначає необхідність залучення якомога більшої кількості зацікавлених у результатах сторін, вільного поширення інформації та доступу до неї» [2, с. 198].

Конструктивний діалог має бути тією площиною, в якій відбувається спілкування між громадянами й органами публічної влади. У зв'язку з цим набуває значущості громадянська партисипація, що являє собою процес залучення громадян до активної участі в життєдіяльності громади; висловлювання думок щодо подій у публічній сфері, щодо прийняття рішень між представниками громадянського суспільства і різноманітними демократичними структурами та інститутами держави, зокрема, на місцевому рівні [5, с. 475].

«Громадянська партисипація – це процес, під час якого громадяни отримують змогу впливати на рішення органів державної влади, а посередньо – змогу здійснювати контроль за їхнім виконанням, якщо ці рішення безпосередньо або посередньо торкаються інтересів громадян» [10]. Такий вид партисипації відрізняється від традиційної участі громадян у виборчому процесі тим, що громадяни отримують змогу брати участь у процесах впливу на рішення органів публічної влади на ранній стадії і ще більш активно долучаються до процесів безпосередньої їх реалізації.

Відкритість є складовим елементом партисипації і однією з основних вимог для досягнення ефективності органів публічної влади, сформованої демократичним шляхом. Відкритість сприяє тому, що завдання та функції влади стають зрозумілими для громадян, тоді активізується здатність громадян впливати на владу. Відкритість може розгля-

датися у двох ракурсах: по-перше, як певна форма доступу до інформації про діяльність влади, про прийняття та виконання управлінських рішень, а по-друге, як можливість впливу на діяльність органів публічної влади через використання того, до чого вже відкрито доступ.

Орган публічної влади як інститут має сприяти розвитку громадянської участі. Необхідно створювати такі громадські структури (наприклад, громадських наглядових рад), які братимуть на себе частку функцій із організації відкритості органів публічної влади. Вони мають бути основним засобом узгодження дій публічної влади та громади.

Основним інструментом координації дій влади і громади є інформаційний ресурс, за допомогою якого здійснюються обмін інформацією, узгодження інтересів та координація діяльності. В інформаційному суспільстві цей процес спрощується завдяки технологіям е-врядування.

Відкритість влади стає одним із варіантів контролю влади з боку громадськості. Е. Тоффлер твердить: «У процесі демократичного управління суспільством головною має стати «демасифікація» впливу кожного окремого громадянина на владу <...> І тут найближчі роки дадуть змогу побачити нові типи взаємодії, зокрема, розвиток зв'язків із громадськістю також демонструє експлуатацію саме зворотного зв'язку від населення до влади, коли влада стає принципово залежною від інтересів населення» [8]. Як варіант відкритості комунікативний процес забезпечує проведення волевиявлення та надання громадянам якісних публічних послуг.

Одним із факторів забезпечення партисипації є різні форми інформаційних стратегій, які у певному розумінні є відображенням демократичності влади. Адже під контролем громадськості влада змушена поступитися конфіденційністю й розкривати зміст своєї діяльності. Це аргументується тим, що демократія може функціонувати достатньо ефективно лише тоді, коли громадяни поінформовані з актуальних питань, щоб бути здатними свідомо брати участь у компетентному обговоренні дій влади.

Відомі два загальні підходи до інформування громадськості. Згідно з першим, влада сама визначає, яку інформацію варто розкрити для широкого загалу і коли це можливо. Другий підхід ще називають «свобода інформації»: громадськість має доступ до будь-якої офіційної інформації, за винятком окремих випадків, коли влада висуває вагомні обґрунтовані причини обмеження загального доступу

(за потреби представляючи таку інформацію на розгляд незалежних громадських інституцій) [1, с. 63–64].

У дослідженні «Розуміння партисипації» [7] британські вчені розрізняють два види партисипації: громадську та публічну.

Громадська партисипація (або громадянська, горизонтальна) – самоорганізація громадян із метою спільного прийняття рішень та вирішення конкретних проблем життєдіяльності громади. Процес, під час якого громадяни отримують змогу впливати на рішення органів публічної влади та безпосередньо здійснювати контроль за їх виконанням, якщо ці рішення безпосередньо або опосередковано торкаються інтересів громадян.

Публічна партисипація (або вертикальна) передбачає участь громадян у формуванні та реалізації публічної політики, взаємодію громадян з місцевими органами влади. Влада має змогу вживати заходів, які відповідають реальним потребам громадян та є гарантією прозорості прийняття рішень, що, своєю чергою, сприяє збільшенню рівня довіри.

Науковець та громадський активіст із США Шеррі Арнстейн однією з перших перевела питання участі громади у наукову площину. 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 [9].

Якщо застосувати цю схему до взаємодії публічної влади і громади, отримаємо картину рівнів партисипації, що прогресують знизу доверху. Найнижчі щаблі драбини – це маніпуляція громадською думкою і «терапія», які призначені, щоб відкрити для влади способи повчати громадян та заспокоювати їх, а не надання можливості для участі в розробленні чи втіленні програм. Третя і четверта сходинки, які автор назвала «інформування» та «консультування», хоч і знаходяться на вищому рівні, – це суто символічні заходи, за яких громадяни можуть слухати та висловлювати свою думку, можуть навіть почути владу і бути адекватно сприйнятими нею. Однак громадяни не мають впевненості, що представники публічної влади справді враховують думки громади. Сходинка «примирення» символізує той стан, коли влада чує поради громадян, але право вирішувати залишає за собою.

Коли громада має вирішальний голос у процесі прийняття рішень чи усі повноваження з управління, то це означає найвищий рівень розвитку громадянської участі, а саме делегування повноважень та громадський контроль.

Вони займають найвищі щаблі у «Драбині громадської участі».

Організація «Міжнародна асоціація публічної партисипації» (IAP2), заснована США та Австралією, розробила п'ять етапів введення громадянської участі.

1) інформування – надання громадянам об'єктивної інформації про рішення, які приймаються, через інформаційні портали органів влади, публічні звіти;

2) консультування – з метою отримання думки громадян щодо рішень, які приймаються: громадські слухання, відкриті зустрічі, фокус-групи, опитування громадян;

3) залучення – коментарі громадян враховуються органами влади при прийнятті рішень. Для цього застосовуються дорадчі опитування, різні форми майстерень тощо;

4) співпраця – партнерство громадян та влади на усіх етапах процесу прийняття рішень. Працюють громадські дорадчі комітети, відбувається побудова консенсусного та партисипативного прийняття рішень;

5) розширення прав та можливостей означає, що громадянам довіряють остаточне прийняття рішень, а влада впроваджує їх в життєдіяльність міста. Громадянські суди, референдуми та делегування влади є зразками такого етапу [7, с. 11–12].

Для переходу суспільства на рівень взаємного прийняття рішень влади і громади, формування громадянської культури замало тих інструментів, які з'явилися завдяки е-демократії. Тут очевидно є нестача інструментів другого порядку: публічних консультацій та діалогу між владою і громадою.

Позитивні приклади використання інформаційно-комунікаційних технологій у демократичних процесах є в діяльності Ірпінської міської ради Київської області. Місто Ірпінь використовує загальновідомі електронні платформи, а саме: «Єдина система місцевих петицій» та «Відкрите місто», де поєднано кілька е-інструментів участі громади в управлінні містом. З ініціативи активістів територіальної громади місто приєднано до згаданих вище електронних платформ. Це сприяло зростанню рівня довіри до влади, її підзвітності, відкритості, а отже, ефективності.

Важливим інструментом громадянської партисипації є бюджет участі або партисипаторний бюджет (громадський бюджет). Він дає змогу громаді визначати пріоритетні напрями спрямування частини бюджетних коштів і за встановленою процедурою контролювати їх використання.

З 2016 р. у м. Ірпінь діє міська цільова програма «Громадський бюджет м. Ірпінь».

Голосування за проекти відбувалося на платформі «Громадський бюджет», яка реалізована у рамках Програми EGAP [3]. У 2017 р. сума фінансування громадських проектів у м. Ірпінь становила 1000,0 тис. грн., у 2018 р. – 1500,0 тис. грн., у 2019 р. на «Громадський бюджет» планується 2000,0 тис. грн. На конкурсній основі у 2017 році переможцями стали 13 проектів (із 68), які набрали від 30 до 481 голосів; у 2018 р. – 20 проектів (із 60), які набрали від 5 до 250 голосів.

Ірпінська міська рада з 2016 р. ефективно використовує електронну платформу «Єдина система місцевих петицій» (<https://e-dem.in.ua>). Якщо на підтримку петиції зібрано не менше як 300 підписів громадян протягом 90 календарних днів із дня її оприлюднення, то електронна петиція розглядається Ірпінською міською радою. Станом на 28.11.2018 р. Ірпінській міській раді адресовано 39 петицій, які набрали необхідну кількість підписів і отримали відповідь. На розгляді перебувають 4 петиції, а на ще 33 петиції триває збір підписів [4].

Проект «Відкрите місто» (www.opencity.in.ua) також можна зарахувати до інструментів громадянської партисипації. Він дає змогу мешканцям міст мати тісний зв'язок із місцевими органами влади, комунальними підприємствами та в інтерактивному режимі висувати пропозиції щодо вирішення проблем життєдіяльності міста, поліпшення його благоустрою.

Проте це не весь перелік інструментів громадянської партисипації, що використовують у діяльності органів публічної влади, їх кількість постійно зростає. Використання інструментів громадянської участі надає низку переваг: краще розуміння потреб зацікавлених осіб; заощадження часу, коштів та інших ресурсів; змога провести докладний аналіз конкретного питання з точки зору громади і влади; зростання рейтингу відкритості та прозорості органу публічної влади; активізація територіальної громади. Окрім того, партисипація збільшує можливість вирішення конфліктних ситуацій і готовність громади до самостійного вирішення проблеми.

Як доречно підкреслюють науковці І. Грищенко та М. Кулаєць, постійний поступ вперед у розширенні участі громади в діяльності влади є необхідною умовою здійснення якісних реформ [11].

На ефективність залучення громадян до процесу прийняття рішень нині впливають такі фактори:

– суспільна реальність стала більш мережева, набирає низового характеру і стає дедалі менш ієрархічною;

– збільшення ролі нових технологій, ЗМІ, поява нових «дійових осіб»: громадських об'єднань, громадських ініціатив тощо;

– правильність визначення пріоритетів, брак публічних фінансів;

– відсутність громадянської апатії, «демократичного дефіциту»;

– поява нових типів проблем, що викликає потребу напрацювання інноваційних моделей реакції на них.

Реальне, а не формальне залучення громадян до обговорення та вирішення справ у своєму місті є передумовою соціальної, економічної та культурної активізації громадян, які мають взяти на себе співвідповідальність за процеси на місцях. Одним із дієвих інструментів нині є співпраця органів публічної влади з агенціями розвитку, офісами реформ, центрами регіонального розвитку тощо.

Висновки. На ефективність результатів впровадження інноваційних інструментів партисипації в Україні безпосередньо впливає наявна нормативно-правова база, використання різноманітних технік, як-от: організація дорадчих комітетів, білих, зелених книг та інших публічно-консультаційних документів, різноманітних форм е-демократії, створення інструментів публічного діалогу, громадських консультацій, учасницького планування, просторової партисипації, груп за завданнями тощо.

Громадянська партисипація з боку громади сприятиме таким процесам:

– збільшенню участі громадян у спільному із владою прийнятті рішень, співвідповідальності за аспекти, що стосуються громади;

– активізації суспільного діалогу, що, своєю чергою, стимулюватиме винесення на загальне обговорення власних ідей громадян;

– безконфліктному обговоренню наболілих питань;

– створенню нових основ співпраці із владою.

З перспективи влади громадянська партисипація надасть змогу:

– розставляти пріоритети в життєдіяльності міста, які відповідають реальним потребам;

– гарантувати прийняття спільних рішень, що, своєю чергою, сприятиме збільшенню довіри громади до влади.

Застосування нових форм партисипації консолідує суспільство на вирішення нагальних проблем, реально, а не формально залучатиме громаду до публічного управління, загалом підніме рівень довіри до влади з боку громадськості, сприятиме зміцненню та об'єднанню зусиль задля розроблення та втілення в життя політики інформаційної відкритості діяльності органів публічної влади.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Афонін Е.А., Гонюкова Л.В., Войтович Р.В. Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики. К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2006. 160 с.
2. Грищенко І.М. Феномен лідерства в системі місцевого самоврядування: теорія, методологія, практика : монографія. К.: НАДУ, 2016. 320 с.
3. Громадський бюджет м. Ірпін. URL: <http://initiativ.edem.in.ua/irpin>.
4. Єдина система місцевих петицій. URL: <https://e-dem.in.ua/irpin>.
5. Згурська В.Л. Сучасна критика концепції громадської участі. Держава і право. Юридичні і політичні науки. 2013. Вип. 60. С. 473–478.
6. Ковшун Л. Рівні співпраці влади і громади: шість типологій громадянської участі. Mistosite – українська урбаністична платформа. Проект аналітичного центру CEDOS. URL: <https://mistosite.org.ua/ru/articles/r%D1%96vn%D1%96-sp%D1%96vprac%D1%96-vlady-%D1%96-gromadysh%D1%96st-typolog%D1%96j-gromadyanskoyi-uchast%D1%96>.
7. Левченко О., Величко Н., Ковшун Л. Партисипативний підхід та практики на рівні громади: посібник для громадських активістів та всіх зацікавлених. Херсон, 2018. 52 с. URL: http://zahyst.ks.ua/wp-content/uploads/2018/10/BOOK_Zahyst_Inet.pdf.
8. Тоффлер Э. Метаморфозы власти: Знание, богатство и сила на пороге XXI века: пер. с англ. М.: ООО "Изд-во АСТ", 2004. 345 с.
9. Arnstein, Sherry R. A Ladder of Citizen Participation. Journal of the American Institute of Planners. 1969. Vol. 35, No. 4, July. P. 216–224. URL: <http://www.participatorymethods.org/sites/participatorymethods.org/files/Arnstein%20ladder%201969.pdf>.
10. Długosz D., Wygnański J. Obywatele współdecydują, Przewodnik po partycypacji społecznej, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2005, s. 22.
11. Gryshchenko I.M. Development of the capacity of territorial communities / I.M. Gryshchenko, M.M. Kulaiets. Науковий вісник Полісся. 2018. № 2 (14). Ч. 1. С. 98–104.