

АКТИВ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ. ХТО ВОНИ І ЯКА ЇХНЯ РОЛЬ

Потреби українських територіальних громад у конструктивній участі громадськості у формуванні владних рішень. Сьогодні Україну очікують кардинальні зміни практик участі громадськості у формуванні владних рішень органами місцевого самоврядування. Роль громад та громадськості в Україні невпинно зростає, і для цього є як зовнішні, так і внутрішні причини.

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

По-друге, у зв'язку з намірами України вступити в 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 посилюють роль громадськості в управлінні громадою. Ідеться, зокрема, про такі законодавчі ініціативи, як проєкт Закону №4254 «Про публічні консультації», який вже прийняла за основу Верховна Рада України, а також законопроєкти №7283 («Про народовладдя в громадах»), №6401 («Про прозорість місцевого самоврядування»), №6319 («Про удосконалення порядку діяльності органів самоорганізації населення»), які наразі на розгляді комітетів ВРУ.

По-четверте, за ініціативи Міністерства цифрової трансформації України сайти місцевих громад були удосконалені/розроблені та під'єднані до «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 з 1 325, які розташовані на території, підконтрольній українському уряду), а скористалися інструментами ресурсу 2 млн українців, при цьому зареєстрованих акаунтів менше 240 тисяч. Більше половини громад, які під'єднані до майданчика «e-DEM», ще жодного разу не застосували деякі із запропонованих інструментів. Тобто, знаряддя є, проте громадськість поки ще тільки вчиться ними користуватися.

По-п'яте, разом з пасивністю й 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 формуються її відносини з активом громади і, звісно, хоче впливати, щоб поліпшити комунікацію мешканців громади та місцевої влади для вирішення соціально важливих питань. Тому владі нема куди дітися, треба виходити на конструктивний діалог із громадськістю, робити більш прозорою та відкритою свою діяльність, орієнтуватися у своїх рішеннях на громадську думку.

Отже, утворилася ситуація, коли ефективна участь громадськості у формуванні владних рішень є і зовнішньою вимогою, і внутрішньою необхідністю в управлінні територіальною громадою. Водночас тема участі громадськості у прийнятті рішень щодо 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, ба більше шляхом опитування або голосування.

Багато практиків-управлінців місцевого самоврядування поки дуже скептично ставляться до ідеї врахування громадської думки в поточній діяльності ОМС, особливо до передачі громаді права приймати рішення. Вони обґрунтовано говорять, що якщо в мирні часи спитати громаду, на що треба спершу витратити кошти – на ремонт колектору чи на міський парк, більшість проголосує за останнє. Проте для стратегічного розвитку міста це неправильне рішення. Громадська думка дуже часто пропонує розв'язання для кожної проблеми, яке є швидким, очевидним, але неправильним. Є також багато скептиків щодо набуття знань всіма людьми у громаді до того рівня, щоб приймати виважені рішення, щодо масової активності й участі. Тоді з ким із громади можна радитися, кому передавати право приймати рішення?

Інституціоналізація участі громадськості вводить у практику місцевого самоврядування нові інструменти, а останні, як і будь-які знаряддя (наприклад, бензопилу), можна застосовувати як на благо, так і на шкоду – усе залежить від користувача і його мети. Отже, ефективність участі громадськості теж обумовлена особистістю представника громади і його намірів. Отже, слід детально розібратися, хто і навіщо має брати участь у формуванні владних рішень, щоб партисипація була на користь, а не шкодила громаді.

Хто має утворювати актив громади, щоб участь громадськості була ефективною? Для відповіді на це запитання слід розглянути чотири типи громадськості, залежно від орієнтацій під час вибору дії в соціальних дилемах.

Є два важливих критерії:

- яким цілям і цінностям зазвичай людина віддає перевагу при виборі дій в соціальних дилемах – своїм особистим або колективним?
- яким цілям і цінностям зазвичай людина віддає перевагу – теперішнім або чи майбутнім?

Залежно від їхнього типового вибору, людей можна поділити на чотири категорії: «індивідуалісти-одноденки», «індивідуалісти-стратегі», «колективісти-популісти», «колективісти-стратегі» (табл. 1).

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 натомість краще піти у тренажерний зал або на заняття з іноземної мови. Колективісти-популісти, якщо більшість у громаді обурена підвищенням тарифів на воду, підтримають її 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 майбутньому громади, наприклад, підтримати збільшення тарифу на водопостачання, заклавши в нього більше коштів на модернізацію системи, щоб зробити її більш надійною й сучасною, зменшити втрати води у майбутньому через аварії мереж.

Актив громади зазвичай складається з колективістів – тих, хто не шкодує власного часу й ресурсів на захист інтересів громади або якихось груп в ній. Важливо, щоб серед них було достатньо лідерів-стратегів, аби обирати 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 її особисті інтереси. Водночас більшість пасиву громади все ж таки буде з різних мотивів чекати, щоб інші обстоювали колективні пріоритети.

Колективістів-стратегів, зрозуміло, невелика кількість, проте вони – це цвіт будь-якої громади.

Виділення у громаді активної і пасивної складової допоможе сформулювати, якими мають бути збалансовані відносини між владою і громадою.

Таблиця 1. 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. Відносини громади і влади, як і все у природі, мають різноспрямовані вектори – взаємозалежність (зв'язність, тяжіння) і потенційний конфлікт (протидію, відштовхування). Тому слід передбачити додаткові фактори, що додають сталості та збалансованості цим відносинам. За яких умов активна громадськість забезпечує всебічний розвиток громади?

Німецький соціолог і філософ Ґеорґ 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 продуктивного результату актив громади урівноважує тріаду відносин, стаючи, залежно від ситуації, то на бік громади, то місцевої влади (рис. 1). Наприклад, за збільшення тарифів на якусь комунальну послугу актив громади може, із залученням експертів, з'ясувати, чи правильні розрахунки. Залежно від результатів такої громадської експертизи актив громади може підтримати рішення місцевої влади, або захистити громаду, виступивши проти необґрунтованого підвищення.



Рисунок 1. Збалансована тріада відносин (за Ґ. Зіммелем)

Є низка якостей і компетентностей, якими мають володіти люди з активу громади, щоб їхня участь у формуванні владних рішень була ефективною. По-перше, і це головне – здатність лідерів до стратегічного мислення, тобто у громадському активі має бути достатня кількість громадських діячів – «колективістів-стратегів». Це дуже важливо для того, щоб вони були здатні не піддаватися популістським закликам і приймати стратегічно обґрунтовані рішення навіть тоді, коли громада в цілому прагне певних благ тут і зараз.

Також важливо, щоб актив громади мав авторитет і вплив одночасно і на владу, і на решту громади. Завдяки цій якості актив громади зможе збалансувати відносини місцевої влади і громади.

Актив громади має бути організованим і спроможним, тобто спиратися на сталі фінансові ресурси й комунікацію. Це забезпечується створенням і розвитком громадських організацій, залученням коштів на проєкти, комунікацією і співробітництвом для досягнення спільної мети – розвитку громади. Усе це гарантує незалежність активу громади від місцевої влади. Образно кажучи, громадськість має приходити до місцевої влади з капелюхом на голові, а не в руці.

Важливим для активу громади є і сталість людських ресурсів. Це означає, що актив громади має постійно поповнюватися, передусім молоддю. Тому необхідно постійно навчати громадськість, щоб найбільш розумні і схильні до громадської діяльності молоді люди підсилювали актив громади.

Актив громади не повинен претендувати на владу, тобто має бути поза політичною конкуренцією.

Важливими компетентностями активу є розмаїті знання форм й інструментів участі громадськості та вміння застосовувати їх на практиці; навички побудови конструктивного діалогу з місцевою владою на основі взаємної поваги та незалежності сторін; здатність представляти й захищати інтереси всіх груп громади.

Актив громади:

- здійснює постійний моніторинг діяльності місцевої влади щодо її відповідності місцевим потребам, 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 вирішення нагальних проблем або реалізації ініціатив.

Отже, для ефективної участі громадськості у прийнятті місцевих рішень має «визріти» когорта людей зі стратегічним мисленням, яка живе інтересами громади, відслідковує всі процеси та тенденції розвитку громади, спроможна впливати на владу і решту громадськості, щоб збалансувати відносини у громаді для її сталого поступу.

А як народжується актив громади? Дослідження, проведене у 12 територіальних громадах, які беруть участь у проєкті «Громада – влада: діалог, довіра, дія», дозволило проаналізувати формування активу громад.

Громадська активність постає в певній ситуації, обумовленій місцевими проблемами, що турбують людей у громаді і місцеву владу. Люди на місцях намагаються якось здолати ці виклики, 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 «колискою» громадських лідерів. Отже, внаслідок активності на місцях з'являються громадські діячі, лідери, тобто люди-колективісти, які налаштовані на захист інтересів громади.

Здобувши локальний успіх, громадські лідери, діячі поступово розширюють фокус своєї уваги. 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 остання реагуватиме на дії активістів.

Три можливих варіанти – протидія, байдужість і сприяння. Відповідні приклади територіальних громад були і в нашому дослідженні.

Стикаючись із протидією з боку місцевої влади, її 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 зіткнулися 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. Відтак 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 можновладців гальмує кількісний та якісний розвиток громадського активу, не дає набути йому самостійності й незалежності.

Завдання для місцевої влади – забезпечити умови для поступу активу громади, надавати йому майданчики для спілкування із громадою; через діалог навчити актив громади реалістично дивитися на стан справ та дбати про майбутнє, сприяти удосконаленню його компетенцій. Тоді можна не хвилюватися, що у вирі передвиборчої агітації недоброчесні конкуренти переманять громадський актив на свій бік шляхом необґрунтованої критики влади і брудних маніпуляцій. І тільки тоді можна вибудовувати справжнє партнерство з активом громади, залучати найбільш розумних та стратегічно мислячих людей до дорадчих органів та передавати їм певні владні повноваження.

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».