

Іваніна Олександр Васильович

## Ризики та перешкоди громадської участі на рівні місцевих громад в Україні

УДК 323.2

DOI <https://doi.org/10.24195/2414-9616.2020-3.5>

Іваніна Олександр Васильович  
аспірант кафедри політології  
і державного управління  
ДВНЗ «Ужгородський національний  
університет»  
пл. Народна, 3, Ужгород, Україна

*Незважаючи на достатній рівень забезпеченості процесів залучення громадськості до ухвалення рішень щодо розвитку громад, безпосередня участь громадян та громадянок залишається досить низькою, а ті дії із залучення, що спостерігаються з боку окремих осіб чи навіть організацій громадянського суспільства, не можна назвати ефективними настільки, щоб вони впливали на управлінський процес у громадах та відображали консолідовану думку та прагнення цілої громади. Крім того, практика запровадження інструментів участі в Україні, зокрема на базовому рівні місцевого самоврядування, дає підстави говорити про не повною мірою досягнення результатів участі громадян та громадянок, а інколи і наявність ризиків маніпулювання учасництвом із боку посадовців місцевих рад чи органів влади. У статті автор ставить за мету проаналізувати недоліки та ризики механізмів громадської участі на рівні територіальних громад в Україні, визначити рівні участі за ступенем активного впливу на процес ухвалення рішення й оцінити практику запровадження форм та механізмів участі у громадах.*

*Встановлено, що досить значна кількість форм та механізмів участі не має визначеної на законодавчому рівні «квоти представництва» для визнання висловленої позиції «консолідованою думкою громади», що дає посадовцям органів влади та місцевого самоврядування широке поле для маніпулювання учасництвом як суспільним явищем. У процесі дослідження здійснено категоризацію форм участі та залучення за рівнем їхнього впливу на процес ухвалення рішень у громаді. Це дозволило виявити, що значна кількість цих форм, передбачених чинною нормативно-правовою базою, належать до рівня «пасивної участі». Оскільки, як виявилось, ці форми належать також і до категорії «залучення» [10], то поєднання цих двох характеристик створюють значний ризик використання результатів участі іншими зацікавленими сторонами та учасниками процесу (не громадою) з маніпулятивною метою.*

**Ключові слова:** місцева громада, громадська/громадянська участь, залучення, учасництво, рівні участі, маніпуляція, ухвалення рішень.

**Вступ.** Запровадження форм та механізмів громадської участі у процесах ухвалення рішень місцевими органами влади й органами місцевого самоврядування значним чином зумовлене демократизацією, обранням європейського вектора розвитку України та ратифікацією низки європейських міжнародних документів, серед яких Європейська хартія місцевого самоврядування [2], Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади [1] тощо. Розширення механізмів громадської участі є необхідною умовою для розбудови демократії, зокрема і на місцевому рівні. Навіть більше, у сучасному суспільстві державі вигідно планово залучати людей до суспільних справ, оскільки спонтанна участь громадськості часто може мати деструктивний характер.

Водночас можемо спостерігати непоодинокі випадки, коли під механізми громадської участі місцева влада маскує свої дії, які не мають нічого спільного ні із громадською участю, ні з демократією взагалі. Тому аналіз обмежень, недоліків та ризиків громадської участі є необхідною умовою попередження використання партиципативних механізмів як способу легітимації владних рішень.

Темі учасництва та рівнів громадянської участі присвячено низку досліджень закордонних учених. Нин можна виділити декілька джерел, які описують

рівні участі у процесах ухвалення рішень та здійсненні місцевої політики: «Драбина громадської участі» Шеррі Арнстрейн [18], «Участь дітей: від видимості до громадянства» Роджера Харта [11], «Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень» Ради Європи [11], типи залучення зацікавлених сторін до процесу створення стратегій місцевого розвитку, визначених ОБСЄ/ПРООН у «Збірці матеріалів зі стратегії сталого розвитку» [15], «Типологія механізмів громадського залучення» Гена Роу та Лінн Фрюер [22], «Спектр громадської участі» Міжнародної асоціації громадської участі [21].

Відчизняні науковці також велику увагу приділяють дослідженню учасництва як суспільного явища. Цій темі присвячені роботи А. Ткачука, В. Семяновського, В. Толкованова, Н. Ільченка й інших.

Однак потрібно зазначити той факт, що більшість українських науковців концентруються на вивченні досвіду й успішних практик запровадження в Україні механізмів участі, їх нормативного забезпечення, тоді як названі вище закордонні автори й інституції часто зосереджують свою увагу на висвітленні, серед іншого, і проблемних питань учасництва як суспільного явища.

Більшість авторів опублікованих в Україні праць, які стосуються форм та інструментів участі

громадськості у процесах ухвалення рішень, сконцентровані на розгляді механізмів, описі прикладів та практик. Однак вони неповною мірою висвітлюють проблемні явища, з якими можуть стикатися громадяни та громадянки, а також інститути громадянського суспільства під час реалізації свого права на участь у процесах ухвалення рішень та реалізації місцевих політик. Саме явище учасництва й інструменти, які його врегульовують, подаються в однаково позитивному ключі. Однак не всі форми цього процесу забезпечують однаково ефективність у кінцевому підсумку, а деякі з них можуть містити досить високі маніпулятивні ризики. Тому вкрай важливим є дослідження обмежень, недоліків та ризиків громадської участі з метою попередження використання партиципативних механізмів як способу прямої легітимації владних рішень.

**Мета та завдання.** Мета дослідження – зробити аналіз недоліків та ризиків механізмів громадської участі на рівні місцевих громад в Україні.

У процесі дослідження ставилися такі завдання:

– визначити рівні участі за ступенем активного впливу на процес ухвалення рішення;

– оцінити практику запровадження форм та механізмів участі на рівні місцевих громад в Україні.

**Методи дослідження:** спостереження, порівняння, аналіз і синтез, визначення, опис.

**Результати.** Потрібно визнати, що українським законодавством передбачено досить широкий набір можливостей для участі громадян у вирішенні місцевих справ. Інструменти та механізми участі так чи інакше врегульовані в низці законодавчих та підзаконних актів. До того ж принципи участі громадян декларуються на найвищому – конституційному – рівні законодавства. Саме поняття місцевого самоврядування розкривається в Конституції України як право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення [12, ст. 140]. Крім того, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» одна з форм участі – «органи самоорганізації населення» – визначена як складова частина системи місцевого самоврядування в Україні [5, ст. 5].

Узагалі, форми й інструменти участі в Україні безпосередньо регламентують: Конституція України; закони України «Про звернення громадян» [4], «Про місцеве самоврядування в Україні» [5], «Про доступ до публічної інформації» [3], «Про органи самоорганізації населення» [6] та ін.

Однак потрібно зазначити, що, незважаючи на досить потужне нормативне забезпечення учасництва в Україні, це явище поки що не можна назвати ефективним проявом «прямої демократії». У статті «Стан нормативно-правового забезпечення рівнів учасництва в Україні» [10] мною обґрунтовува-

лося твердження, що більшість урегульованих в Україні форм участі належать до початкових рівнів – «інформування» та «консультування» (відповідно до рівнів участі, затверджених Радою Європи в «Кодексі кращих практик участі громадськості у процесі ухвалення рішень» [11]). Крім того, значна кількість форм участі регламентуються не законами чи підзаконними актами, а нормативно-правовими актами органів місцевого самоврядування, що часто призводить до формалізму під час запровадження у громадах форм участі, а також несе досить великий ризик маніпулювання учасництвом як суспільним явищем.

Американська дослідниця Шеррі Арнстейн у своїй роботі «Драбина громадської участі» [18] однією з перших не просто описала рівні учасництва, а й згадала про маніпуляцію учасництвом із боку влади. Так, Шеррі Арнстейн називає вісім щаблів у «драбині участі», які піднімаються через три рівні – неучасть, символічні заходи, громадянська влада – до ідеальної, на думку авторки, моделі демократичного устрою суспільства – громадянського контролю. Найнижчою сходинкою в цій «драбині» авторка називає «маніпуляцію», відносить її до рівня «неучасть». Крім того, дуже важливим у роботі Ш. Арнстейн є досить чітке визначення ефективної участі: «<...> Громадянська участь – це синонім громадянського управління. Це перерозподіл владних повноважень, що дозволяє <...> громадянам, які нині виключені з політичних та економічних процесів, свідомо долучитися до них у майбутньому». Також авторка наводить меседж однієї зі студентських громадянських акцій, який звучить так: «Я беру участь, ти береш участь, він бере участь, вони беруть участь, ми беремо участь, <...> вони користуються», як «чудову ілюстрацію того, що участь без перерозподілу владних повноважень – це пустий і бентежний процес для тих, хто не має реальної влади» [18].

Д. Дзолло, Р. Міхельс, К. Крауч у своїх роботах кризові явища в демократичних системах визначають як надто розширену владу політичних еліт, радикальний вплив засобів масової інформації на електорат, відсутність знань і політичних уявлень у більшості громадян, надто вагомий політичний вплив крупних корпорацій. Фактично, ми можемо говорити про процес відчуження політичної влади від суспільства [13].

Однією з небезпек, які несе криза класичної представницької демократії, є підміна реальної влади народу формальними, доведеними до ідеальності процедурами. Саме на цьому наголошує Шеррі Арнстейн, зазначаючи, що «існує велика різниця між формальними процедурами порожньої участі і володінням реальною владою, необхідною для впливу на результат» [18]. І тому лише три верхні «сходинки» «драбини участі Арнстейн» – партнерство, делегування повнова-

жень і громадський контроль – авторка відносить до рівня «участь», або, як в оригіналі, «громадянське управління». Усі ж рівні, які розташовані нижче названих трьох, авторка до власне «участі» не відносить, називає їх «символічними заходами» (інформування, консультування, заспокоєння) та «неучасть» (терапія, маніпуляція).

Що ж ми розуміємо під терміном «неучасть» і чому ми говоримо про цю форму у світлі вивчення учасництва як суспільного явища? Тут варто замислитися над питанням – якого ефекту, результату ми очікуємо від застосування партиципаторних практик?

Оскільки в учасницьких процесах завжди присутні два суб'єкти – «влада» (далі під цим терміном ми розумітимемо представників як державної влади, так і органів самоврядування) і «громада» (далі під цим терміном ми розумітимемо громадян і громадянок, або їх групи, які беруть або мають намір брати участь у процесах ухвалення рішень), то і результати від партиципації ними очікуються, імовірно, різні. І якщо можна припустити, що для «громади» мотивацією є бажання так чи інакше змінити існуюче *status quo* щодо усталених практик, схем та регламентів ухвалення рішень [10], то для «влади» очевидною користю учасництва є легітимізація її рішень, формальна фіксація підтримки з боку «громади».

Цікаво, як Шеррі Арнстейн характеризує «щабель» «маніпуляція»: «В ім'я громадянської участі людей призначали до показушних та слухняних консультативних комітетів чи громадських колегій з явно вираженою метою <...> організувати видимість підтримки. Замість справжньої участі громадян нижній щабель драбини означає її профанацію і перетворення на засіб організації громадської думки владою» [18]. Роджер Харт у «Драбині молодіжної участі» «щабель» «імітація» описує, як залучення молодих людей для виконання певних ролей, однак водночас вони ніяк не впливають на ухвалення рішень. Складається помилкове враження, що молодь бере участь, однак насправді вони не мають можливості обрати, що і як їм робити [20]. Фактично, «громада» в описаних формах діє за запропонованими їй «владною» сценаріями.

Тут не може не дивувати схожість наведених прикладів із тими формами участі, які унормовані в українському нормативно-правовому полі. Зокрема, так звані «громадські ради» – консультативно-дорадчі органи при органах державної влади – досить поширене в Україні явище, навіть більше, їх утворення передбачено відповідною постановою Кабінету міністрів України [17]. Такі інституції утворюються самими органами влади чи місцевого самоврядування, їхня діяльність регламентується документами, які ухвалюються тими самими органами.

З огляду на формат утворення громадських рад навряд чи можна говорити про повноцінну участь, дискусію, лобіювання громадських інтересів через такий «інструмент участі». Навіть більше, ознаки маніпуляції містить навіть сам текст «Типового положення про громадську раду <...>», у якому визначено, з одного боку, що одним із завдань громадських рад є «сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами», з іншого – що діяльність громадських рад обмежується формуванням та поданням органу, який її створив, пропозицій [17]. Така форма участі, як «громадська рада», найімовірніше належить до рівня «консультація» [10]. І хоча фактично всі джерела, які категоризують рівні громадської участі, називають «консультації» участю, ті ж самі джерела відзначають досить низький рівень такого формату з погляду справжнього впливу на ухвалення рішень. Так, Ген Роу та Лінн Фрюер, хоч і досить детально описують механізми консультацій, однак визначають їх більше як передумову участі, не відносять до цієї категорії [22]. Роджер Харт у своїй «драбині молодіжної участі» п'ятою «сходинкою» називає «інформування та консультації», однак розкриває цю форму так: «Проект задумується та втілюється дорослими, однак молоді люди дають поради і пропозиції, а їх, у свою чергу, інформують, як ці поради вплинуть на ухвалення рішень» [20]. І хоч автор відносить цей «щабель» до рівнів дитячої та молодіжної участі, однак навряд чи такий формат можна назвати реальною «дорослою» участю і прямим впливом на процес ухвалення рішень державними та суспільними інституціями. І на завершення – Шеррі Арнстейн прямо називає «консультації» символічними заходами, навіть не відносить їх до «участі», або, як вона визначає участь у своїй роботі, – до «громадянської влади» [18].

На підтвердження своєї тези щодо профанації участі й організації видимості підтримки владою своїх рішень Шеррі Арнстейн наводить приклади, пов'язані з містобудівною діяльністю в Америці 60-х рр. минулого століття. І тут не може не здивувати схожість ситуації з нормою про обов'язкові консультації із громадськістю у процесі містобудівної діяльності, яка існує в Україні. Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» передбачена процедура громадських обговорень щодо врахування громадських інтересів [9, ст. 21]. Цим Законом, крім того, що фіксується необхідність таких обговорень під час розроблення містобудівної документації, прописується також і їхня процедура. Натомість навіть побіжний аналіз дозволяє зробити висновки, що запропонований механізм аж ніяк не забезпечує реальної участі, оскільки залишає за замовником містобудівної документації (згідно з Порядком розроблення містобудівної документації, замов-

ником може бути або орган місцевого самоврядування, або орган влади – залежно від виду документації [16]) право ухвалити остаточне рішення навіть у разі неможливості врегулювання спірних моментів із громадськістю.

Приклади, подібні до вищенаведеного, не поодинокі в українській практиці залучення громадськості. Так, Законом України «Про оцінку впливу на довкілля» також передбачена обов'язкова процедура громадського обговорення. Крім того, ця процедура детально виписана і в тілі Закону, і в супутньому підзаконному акті (Порядок проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля). Однак, як і в попередньому прикладі, Закон не несе імперативної норми щодо врахування результатів такого обговорення, а обмежується розмивчастим формулюванням «береться до уваги» [8].

Натомість усі згадані дослідники та дослідниці учасництва єдині в позиції щодо віднесення таких «щаблів» участі, як «діалог» і «партнерство», до найвищих рівнів участі. Так, Шеррі Арнстейн описує «щабель» «партнерство» як такий, на якому відбувається фактичний перерозподіл владних повноважень між «владною» та «громадою» [18]. У «Кодексі кращих практик участі громадськості у процесах прийняття рішень» Ради Європи рівень «діалог» визначається як такий, який веде до вироблення спільної рекомендації, стратегії або законопроекту [11]. У «Спектрі громадської участі» Міжнародної асоціації громадської участі рівень «уповноваження» характеризується з боку «громади» декларацією остаточного прийняття відповідальності за ухвалення рішень, а з боку «влади» – тезою щодо їх безумовного втілення [21].

Отже, можемо зробити висновок, що такі описані в різних джерелах рівні (чи «щаблі») участі, як «діалог», «партнерство», «уповноваження», «співпраця», «громадянський контроль», «делегування повноважень», «спільне ухвалення рішень», належать до, умовно, «вищих рівнів» учасництва, тобто таких, які приводять до реального впливу думки «громадськості» на ухвалення остаточного рішення, навіть не лише до впливу, а і до реальної участі як у процесах напрацювання цього рішення, так і в остаточному його формулюванні, а в подальшому – і в частковому чи навіть цілковитому виконанні.

З огляду на вищенаведене, можемо умовно об'єднати рівні учасництва в такі категорії:

– неучасть, до якої можна віднести такі рівні, як «маніпуляція» і «терапія» (Шеррі Арнстейн), «декорація» і «формальна участь» (Роджер Харт), яка характеризується цілковитою відсутністю впливу «громади» на рішення «влади»;

– пасивна участь, до якої можемо віднести такі рівні, як «інформування», «консультація» (Кодекс кращих практик громадської участі Ради Європи,

Шеррі Арнстейн, Ген Роу та Лінн Фрюер, Спектр громадської участі Міжнародної асоціації громадської участі), «примирення» (Шеррі Арнстейн), «залучення» (Спектр громадської участі Міжнародної асоціації громадської участі), яка характеризується гіпотетичною можливістю «громади» впливати на процес ухвалення рішень «владною», однак, чи буде результат партиципації врахований в кінцевому підсумку, залежить лише від одного суб'єкта учасницького процесу – від «влади»;

– активна, або результативна участь, до якої можемо віднести такі рівні, як «діалог» і «партнерство» (Кодекс кращих практик громадської участі Ради Європи), «делегування повноважень» і «громадський контроль» (Шеррі Арнстейн), «співпраця» й «уповноваження» (Спектр громадської участі Міжнародної асоціації громадської участі), яка характеризується безумовним впливом «громади» як на кінцевий результат, так і на сам процес ухвалення і подальшого виконання рішення.

Оскільки початкова мета (мотивація) участі – це бажання так чи інакше змінити існуюче status quo, то ефективним впливом ми можемо назвати дії, які в результаті безумовно привели до зміни усталених практик, схем та регламентів на користь вирішення проблем, порушених громадянами та громадянками [10]. Ця теза може бути використана для більш чіткого визначення терміна «неучасть» – рівень (форми) залучення «громади» «владною», за якого не відбувається спільного, на паритетних засадах, вироблення й ухвалення рішень. «Пасивна участь» – рівень (форми) залучення «громади» «владною», за якого може відбуватися спільне вироблення й ухвалення рішень, однак «громада» не впливає на цей процес, а «активна участь» – рівень (форми) участі «громади», яка на паритетних із «владною» засадах безумовно впливає на процес ухвалення рішення. У даних визначеннях терміни «участь» і «залучення» визначають роль «громади», а саме – вона є «об'єктом» чи «суб'єктом» процесу [10]. Отже, виходячи з мотивації запровадження учасницьких форм різних суб'єктів цього процесу – «влади» та «громади», можемо говорити, що «влада» більш зацікавлена запроваджувати форми партиципації, які належать до рівнів «неучасть» і «пасивна участь», для «громади» ж найбільш цінними та бажаними є форми рівня «активна участь».

Варто зазначити, оскільки форми категорії «неучасть» не можуть уважатися формами участі через свою очевидну маніпулятивність і відверту безсуб'єктність «громади», то ми не можемо розглядати їх як прояв учасництва. Однак водночас не можна не помітити небезпеки деградування форм категорії «пасивна участь» до «неучасті», визначальним чинником чого є, безсумнівно, саме факт безсуб'єктності «громади» у формах обох категорій.

У розрізі дослідження учасництва в Україні на

окрему увагу заслуговує процес об'єднання територіальних громад у рамках комплексу реформ під загальною умовною назвою «Децентралізація влади». Основний закон реформи – Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» – містить не лише вимогу щодо обов'язковості громадського обговорення рішень, пов'язаних як з ініціюванням об'єднання, так і з ухваленням рішень щодо нього органами місцевого самоврядування, але також і імперативну норму щодо врахування результатів таких обговорень [7, ст. 7, п. 2]. Натомість згаданий Закон ніяк не регламентує саму процедуру проведення громадських обговорень, відносить це до повноважень органів місцевого самоврядування [7, ст. 5, п. 4].

Подібна ситуація складається і щодо нормативного врегулювання у громадах таких форм місцевої демократії, як «Загальні збори за місцем проживання», «Місцеві ініціативи» та «Громадські слухання», хоч і гарантовані Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», проте той же Закон делегує органам місцевого самоврядування повноваження щодо врегулювання технічної організації і реалізації цих форм. Аналіз статутів територіальних громад та Положень про громадські слухання показує, що здебільшого нормативно-правовий акт або не містить визначення кількісного складу учасників і учасниць слухань, за якого останні вважалися би легітимними, або визначає абсолютно незначну таку кількість, яка не може вважатися релевантною для висловлення «консолідованої думки громади». Інакше кажучи, якщо в населеному пункті з кількістю населення, наприклад, 1 000 осіб у громадських слуханнях візьмуть участь 10, то «влада» уважатиме результати таких слухань релевантними для ухвалення рішень.

З іншого боку, мешканці та мешканки громад проявляють досить низьку активність щодо впливу на процеси ухвалення рішень. Так, дослідження, яке проведено в січні 2020 р. в рамках програми «Долучайся!» [14], показує, що лише 7% опитаних регулярно беруть участь у громадських заходах, пов'язаних із життєдіяльністю своїх локальних спільнот (проти 64% тих, які не беруть участі). У діяльності громадських організацій активно брали участь лише 5% проти 80% тих, які не брали взагалі. Кількість тих, які брали участь у наявних у громаді формах участі (в опитуванні було запропоновано 10 варіантів форм участі), коливається від 2 до 8%, проти 61–73% таких, які не брали участі і не зацікавлені. Водночас рівень обізнаності громадян із можливістю і формами участі виявився досить високим – від 39 до 67% (в опитуванні було запропоновано 10 форм участі). Тобто складається така ситуація, коли в суспільстві формується свідомо пасивна позиція щодо участі у процесах ухвалення рішень. На тлі відсутності чітко визначених кількісних норм, які б забезпе-

чували релевантність результатів деяких форм участі, складається досить сприятливий ґрунт для маніпуляцій громадською думкою з боку «влади». Таке припущення підтверджується і практикою запровадження форм партиципації у громадах – найпоширенішими є саме громадські слухання (6% опитаних брали участь у таких слуханнях). Разом із громадськими слуханнями, набір інструментів, які найбільш часто використовуються «владою», містить «консультації із громадськістю», «громадські ради», які разом із «слуханнями» відносяться до категорії «залучення» [10] і рівня «пасивна участь», що робить їх ще більш вразливими в розрізі деградування до «неучасті».

Серед запропонованих в опитуванні форм участі лише «Створення будинкового чи квартального комітету та/чи участь у роботі такого комітету» набрало більший відсоток відповідей – 8%. Однак, як показують результати цього ж дослідження, 44% респондентів та респонденток вважають, що питання благоустрою власного будинку/двору/кварталу мешканці та мешканки можуть забезпечити самостійно, не покладаючись на владу. Такий результат дає підстави припустити, що роботу органів самоорганізації населення, до яких відносяться і будинкові чи квартальні комітети, «громада» розглядає більше як акт «самодопомоги», вирішення проблемних питань самостійно, без участі «влади», аніж як інструмент впливу на процеси ухвалення рішень у громаді.

**Висновки.** Підсумовуючи, можемо зазначити, що значна кількість механізмів та інструментів учасництва в Україні не забезпечують безумовного впливу на процес ухвалення рішень із боку «громади» і належать до рівня «пасивна участь». Такий стан справ створює досить широкі можливості для маніпуляцій громадською участю з боку «влади» з метою легітимізації власних рішень в очах «громади».

Найбільш ризикованою групою інструментів участі в розрізі можливості маніпулювання є «громадські слухання», «консультації із громадськістю», «громадські ради» тощо, остаточне врегулювання механізму запровадження яких законодавцем віднесено до повноважень органів місцевого самоврядування. Цей ризик може бути усунено шляхом законодавчого врегулювання механізму запровадження таких форм (наприклад, закон «про громадські слухання» чи закон «про врахування думки громади під час ухвалення рішень») та визначення мінімальної квоти представництва громадян та громадянок на таких заходах, за якого ухвалені на них рішення вважатимуться «консолідованою думкою громади», а також передбачено механізм імплементації таких рішень.

На окрему увагу заслуговує форма «органи самоорганізації населення» (далі – ООН). За своєю суттю ці утворення можуть вважатися найвищим

проявом учасництва в Україні [10]. Натомість цей потенціал не повною мірою використовується громадою, оскільки на практиці ОСНІ здебільшого виконують функцію вирішення локальних проблем локальних спільнот і вкрай рідко виступають повноправними гравцями у процесах розроблення й ухвалення рішень у громаді загалом. Це явище потребує подальшого дослідження і формування дієвого інструментарію виведення ОСНІв на належний їм, закріплений законодавством рівень – рівнозначної складової частини системи місцевого самоврядування в Україні [5].

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_946#n2](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_946#n2).
2. Європейська хартія місцевого самоврядування. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036).
3. Про доступ до публічної інформації : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.
4. Про звернення громадян : Закон України. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>.
5. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
6. Про органи самоорганізації населення : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14>.
7. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
8. Про оцінку впливу на довкілля. : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2059-19>.
9. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>.
10. Іваніна О. Стан нормативно-правового забезпечення рівнів учасництва в Україні. Гілея : науковий вісник. Київ : Видавництво «Гілея», 2019. Вип. 148 (№ 9). Ч. 3. Політичні науки. С. 32–37.
11. Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень. URL: <https://rm.coe.int/16802eeddb>.
12. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
13. Линде А. Делиберативная демократия как направление в современной теории демократии: анализ основных подходов. URL: <https://mgimo.ru/upload/iblock/593/deliberativnaya-demokratiya-kak-napravlenie-v-sovremennoj-teorii-demokratii-analiz-osnovnyh-podhodov.pdf>.
14. Національне опитування щодо громадського залучення. URL: [https://engage.org.ua/ukr/ukraintsizalucheni-do-hromadskoi-diiialnosti-ale-unykaiutaktyvnoi-uchasti/?fbclid=IwAR1hvJ-HaaSp8o1cTnwmqmqEB4VuJpR8GKONoONDxh\\_K9n8TKW8Bi3eGvc0](https://engage.org.ua/ukr/ukraintsizalucheni-do-hromadskoi-diiialnosti-ale-unykaiutaktyvnoi-uchasti/?fbclid=IwAR1hvJ-HaaSp8o1cTnwmqmqEB4VuJpR8GKONoONDxh_K9n8TKW8Bi3eGvc0).
15. Збірка матеріалів зі стратегії сталого розвитку / ОБСЄ/ПРООН. Лондон. 2002 р. URL: [http://msdp.undp.org.ua/data/publications/losd\\_manual\\_ukr.pdf](http://msdp.undp.org.ua/data/publications/losd_manual_ukr.pdf).
16. Порядок розроблення містобудівної документації. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1468-11>.
17. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : постанова КМУ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>.
18. Arnstein Sherry R. A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*. July 1969. Vol. 35. № 4. P. 216–224.
19. Hart R. Children's participation from tokenism to citizenship. UNICEF Innocenti Research Centre. Florence, 1992.
20. Hart Roger. Ladder of Participation, Children's Participation: From Tokenism to Citizenship. UNICEF Innocenti Research Centre, 1992. URL: [https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/childrens\\_participation.pdf](https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/childrens_participation.pdf).
21. Public Participation Spectrum International's Assosiation for Public Participation IAP2. URL: <https://www.iap2.org.au/resources/spectrum/>.
22. Rowe G., Frewer L. A typology of public engagement mechanisms. *Science, Technology & Human Values*. 2005. № 30. P. 251–290.

#### REFERENCES:

1. (2009) Dodatkovij protokol do Yevropejs'koyi kharti'yi mi'scevego samovryaduvannya pro pravo uchasti' u spravakh mi'scevego organu vladi [Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority] [in Ukrainian].
2. (2009) Yevropejs'ka kharti'ya mi'scevego samovryaduvannya [European Charter of Local Self-Government] [in Ukrainian].
3. (2011) Zakon Ukrayini "Pro dostup do publi'chnoyi i'nformaczi'yi" [Law of Ukraine "On access to public information"]. [in Ukrainian].
4. (1996) Zakon Ukrayini "Pro zvernennya gromadyan" [Law of Ukraine "On citizens' appeals"] [in Ukrainian].
5. (1995) Zakon Ukrayini "Pro mi'sceve samovryaduvannya v Ukrayini" [Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine"] [in Ukrainian].
6. (2001) Zakon Ukrayini "Pro organi samoorganizacii naselennya" [Law of Ukraine "On bodies of self-organization of the population"] [in Ukrainian].
7. (2015) Zakon Ukrayini "Pro dobrovill'ne ob'yednannya teritori'al'nikh gromad" [Law of Ukraine "Association of Territorial Communities"] [in Ukrainian].
8. (2017) Zakon Ukrayini "Pro oczi'нку vplivu na dovki'llya" [Law of Ukraine "Environmental Impact Assessment"] [in Ukrainian].
9. (2011) Zakon Ukrayini "Pro regulyuvannya mi'stobudi'vnoyi di'yal'nosti" [Law of Ukraine Regulation of Urban Development] [in Ukrainian].
10. Ivanina, O.V. (2019). Stan normativno-pravovogo zabezpechennya ri'vni'v uchasnicztva v Ukrayini [The state of regulatory and legal support of participation levels in Ukraine]. Gileya, 148 (№ 9), pp. 32–37 [in Ukrainian].
11. (2009) Kodeks krashhikh praktik uchasti' gromads'kosti' u procesi' priinyattya ri'shen' [Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-Making Process] [in Ukrainian].

12. (1996) *Konstituczi'ya Ukrayini* [Constitution of Ukraine] [in Ukrainian].
13. Linde A.N. (2015). *Deliberativnaya demokratiya kak napravlenie v sovremennoj teorii demokratii: analiz osnovny'kh podkhodov* [Deliberative democracy as a direction in the modern theory of democracy: analysis of the main approaches] [in Ukrainian].
14. (2020) *Naczi'onal'ne opituvannya shhodo gromads'kogo zaluchennya* [National survey on public involvement] [in Ukrainian].
15. (2002). *OBSYe/PROON, Zbi'rka materi'ali'v zi'strategi'yi stalogo rozvitku OSCE / UNDP, Collection of Materials on Sustainable Development Strategy*, London
16. (2011). *Poryadok rozroblennya mi'stobudi'vnoyi dokumentaczi'yi* [Procedure for development of urban planning documentation] [in Ukrainian].
17. (2010). *Postanova KМУ Pro zabezpechennya uchasti' gromads'kosti'u formuvanni' ta reali'zaczi'yi derzhavnoyi poli'tiki* [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine on ensuring public participation in the formation and implementation of state policy] [in Ukrainian].
18. Arnstein, Sherry R. (1969) A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*. Vol. 35, № 4, July, pp. 216–224.
19. Hart R. A. (1992) Children's participation from tokenism to citizenship, UNICEF Innocenti Research Center, Florence
20. Hart, Roger, (1992) Ladder of Participation, Children's Participation: From Tokenism to Citizenship: UNICEF Innocenti Research Center.
21. Public Participation Spectrum International's Association for Public Participation IAP2.
22. Rowe G, Frewer L. (2005). A typology of public engagement mechanisms. *Science, Technology & Human Values*. 30: 251–290.

## Risks and impediments of public participation at the level of local communities in Ukraine

Ivanina Oleksandr Vasyliovych

Postgraduate Student at the Department of Political Science and Public Administration

State University "Uzhhorod National University"

Narodna Square, 3, Uzhhorod, Ukraine

*Despite the sufficient level of public involvement in decision-making on community development, direct participation of citizens remains rather low, and the actions taken by individuals or even civil society organizations to attract citizens cannot be considered effective enough to be able to influence the management process in communities and reflect the consolidated point of view and aspirations of the whole community. In addition, practice of introducing the participation tools in Ukraine, in particular at the basic level of local government, gives grounds to talk about insufficient results of citizen participation, and sometimes, the availability of membership manipulation risks undertaken by officials of local councils or authorities.*

*In the article the author aims to analyze the shortcomings and risks of public participation mechanisms at the level of territorial communities in Ukraine, to determine the levels of participation by the degree of active influence on the decision-making process and to evaluate the practice of introducing participation forms and mechanisms in communities.*

*It has been established that a fairly significant number of participation forms and mechanisms does not have a legal "representation quota" designed to recognize the expressed position as a "consolidated community opinion", which provides government and local government officials with ample space for membership manipulation as a social phenomenon.*

*The study has categorized the forms of participation and involvement according to the level of their influence on the decision-making process in community. It revealed that a significant number of the forms provided by the current legal framework refers to the level of "passive participation". As long as these forms also turn out to belong to the category of "involvement" [10], the combination of these two characteristics creates a significant risk of using participation results by other stakeholders and process actors (not by community) for manipulative purposes.*

**Key words:** local community, public / civic participation, involvement, membership, participation levels, manipulation, decision-making.