

Горблюк Сергій Анатолійович,
к. держ. упр., докторант кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом,
Національна академія державного управління при Президентові України,
м. Київ
ORCID 0000-0002-5031-2497

УДК 352:332.02

doi: 10.34213/tp.20.04.15

ГРОМАДСЬКА ПАРТИСИПАЦІЯ У ПОЛІТИЦІ РЕВІТАЛІЗАЦІЇ МІСТА

Обґрунтовано сутність та інструменти громадської партисипації в політиці ревіталізації міста. Визначено характеристики та узагальнено принципи належного міського врядування, акцентуючи увагу на участі громадян в управлінні містом. Подано взаємозв'язок дій стейк-холдерів щодо ревіталізації zdegradovanoї території в контексті вибору відповідних інструментів громадської партисипації. За кожним етапом формування й реалізації політики ревіталізації міста окреслено інструменти участі громадськості та наведено їхню характеристику.

Ключові слова: ревіталізація міста, громадська партисипація, zdegradovana міська територія, міське врядування, місто.

Постановка проблеми. Загальновідомо, що залучення суспільства до публічного управління зміцнює демократію і позиції громадян. Це є наслідком еволюції підходів до управління, яка характеризується поступовою появою таких основних концепцій: раціональної бюрократії, нового публічного менеджменту (new public management) та публічного врядування (governance). Нинішню увагу науковців і практиків публічного управління та адміністрування прикуто здебільшого до обґрунтування та застосування механізмів спільного вирішення суспільно значущих проблем, розвитку партнерств та поглибленню співпраці органів влади з громадськістю в різних сферах.

Ключовим фактором ефективності ревіталізації міста визначено залучення всіх зацікавлених сторін у процес прийняття управлінських рішень щодо відродження zdegradovаних територій. Активна участь мешканців у розв'язанні проблем міста приводить до пошуку більш вдалих ідей міського розвитку, передбачуваності дій органів влади, а також зростання обізнаності та довіри учасників цього процесу. Проте на практиці громадська партисипація у міській політиці часто є неефективною, оскільки не забезпечує реальної участі мешканців у розробленні та реалізації політики ревіталізації міста, зосереджуючися лише на інформуванні про заздалегідь розроблені заходи. Отже, актуальним науковим завданням є розкриття зазначеного питання з огляду на сучасне розуміння міського врядування та важливе значення в цьому контексті ревіталізації міста.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми залучення громадськості до управління містом досліджують вітчизняні науковці, серед яких слід виділити представників Національної академії державного управління при Президентові України: О. Берданову, В. Вакуленку, Н. Гринчук, І. Дегтярьову, В. Колтун, В. Куйбиду, В. Удовиченку. За сприяння Програми Ради Європи “Децентралізація і територіальна консолідація в Україні” колективом зазначених учених представлена колективна праця “Управління розвитком об’єднаних територіальних громад на засадах громадської участі” [1],

у якій розглянуто теоретичні та прикладні питання сучасного розуміння участі громадськості у процесах публічного управління, найкращий вітчизняний та світовий досвід демократії участі, концептуальні та правові засади забезпечення ефективної участі громадськості у процесах розвитку об'єднаних територіальних громад. Утім, розробляючи міську політику за участю громадськості, публічним управлінням важливо знати та застосовувати специфічні інструменти, які будуть відрізнятися залежно від сфери впливу. Тому окремого дослідження потребує питання громадської партисипації у процесі ревіталізації міста, зважаючи на відсутність таких наукових робіт у вітчизняній науці державного управління і галузі знань публічного управління та адміністрування.

Мета статті – охарактеризувати громадську партисипацію у процесі формування та реалізації публічної політики ревіталізації міста на основі узагальнення принципів міського врядування і теоретичних засад забезпечення участі громадян в управлінні містом.

Виклад основного матеріалу. У концептуальному документі “Глобальна кампанія з міського врядування”, підготовленого Програмою ООН з населених пунктів [10], визначено, що “належне міське врядування” (good urban governance) є поєднанням різних способів, завдяки яким громадяни та інституції публічного та приватного секторів планують та управляють спільними справами міста. Це безперервний процес узгодження різноманітних інтересів та організації відповідних дій, спрямованих на задоволення їх. Належне міське врядування забезпечує громадян платформною, яка дозволяє їм повною мірою використовувати свої знання та здібності для поліпшення соціальних і економічних умов у місті [9].

У свою чергу, здійснення влади полягає в координації дій усіх зацікавлених сторін через мережу, де формується цільова взаємодія міської влади з бізнесом та суб'єктами громадянського суспільства [5]. Управлінські мережі мають значний вплив на місцеве самоврядування, яке перестає бути зосередженим в одному центрі чи установі, а перетворюється на множинні горизонтальні структури. Вони відрізняються за рівнем самоорганізованості, відкритості відносин та кількістю партнерів. Суть мережі як механізму координації колективних дій полягає в тому, що суб'єкти самі визначають спосіб взаємодії, на відміну від ієрархічного підходу. При цьому змінюється характер співпраці до менш формалізованих відносин, що віддзеркалюється в побудові системи міського врядування.

На 15-й сесії Конференції європейських міністрів, відповідальних за місцеве та регіональне управління (м. Валенсія, 15–16 жовтня 2007 р.), було рекомендовано до запровадження Стратегію інновацій та належного врядування на місцевому рівні. У ній визначено такі 12 принципів: чесне проведення виборів, представництво та участь; зворотний зв'язок, чутливість; ефективність та результативність; відкритість і прозорість; верховенство права; етична поведінка; компетентність і спроможність; інноваційність та відкритість до змін; сталий розвиток і стратегічна орієнтація; раціональне управління фінансами (розсудливе та продуктивне використання ресурсів держави і територіальних громад); права людини, культурне різноманіття та соціальна згуртованість; підзвітність [3, с. 2–3].

Упровадження належного міського врядування відбивається на всіх інструментах міської політики. Зокрема, ревіталізація міста – це процес,

заснований на співпраці, залученні місцевої спільноти та тривалому локальному партнерстві [2; 4; 8]. Ревіталізаційні заходи не можуть проводитися на основі управлінських рішень, прийнятих одноосібно органами місцевої влади. Відповідно до концепції міського врядування, ревіталізацію міста повинно бути орієнтовано на не лише наслідки відродження території, а й якість процесу досягнення їх. Кожен елемент політики ревіталізації повинно бути спрямовано на визначену соціальну групу та подолання кризових явищ, що впливають на їхню життєдіяльність. Тим самим, розроблення політики ревіталізації міста потребує активного застосування громадської партисипації.

Громадську партисипацію (від латин. *participatio* – участь) пов'язано з концепцією дорадчої демократії, що базується на переході від виключної участі громадян у виборах до органів публічної влади (представницька демократія) до широкого комунікативного процесу під час прийняття управлінських рішень [7, с. 45]. Партисипативний підхід до управління громадами набув розвитку у відповідь на кризу місцевої демократії в 1990-х рр. у Скандинавських державах [6, с. 35]. Його передумовою головним чином стала низька явка на місцевих виборах, що зумовило необхідність пошуку нових підходів, які спонукатимуть мешканців брати активну участь у вирішенні питань місцевого значення. Процес розроблення політики на основі громадської партисипації залежить від готовності місцевої влади співпрацювати з мешканцями, а також бажання останніх брати участь в управлінні справами громади, які прямо чи опосередковано впливають на їхні інтереси.

Успіх громадської партисипації у процесі ревіталізації міста залежить від рівня обізнаності та активності місцевої спільноти, а також від системних і цілеспрямованих дій органів місцевої влади, відповідальних за відродження території. Місцева влада не повинна зводити участь громадськості до її інформування і консультування про заздалегідь розроблені заходи. Натомість вона має забезпечити реальний діалог та співпрацю всіх зацікавлених сторін на всіх етапах розроблення відповідної політики. Слід урахувати особливу роль громадськості, яка одночасно може виступати як суб'єкт та об'єкт політики ревіталізації міста. Це пов'язано з тим, що мешканці zdegradovanoї території є найбільш зацікавленими сторонами в упровадженні заходів, спрямованих на зміну їхнього поточного становища.

Проте місцева спільнота може спочатку виявляти пасивність, апатію та відсутність інтересу до проблеми ревіталізації міста. Адже така діяльність відбувається в міських районах, постраждалих від процесів деградації. З цієї причини місцевій владі варто якомога раніше й ретельно оцінити ступінь зацікавленості місцевої спільноти у процесах відновлення zdegradovanoї території. Добре підготовлені та проведені інформаційні зустрічі та обговорення з мешканцями повинні як інформувати, так і мотивувати суспільство брати активну участь у процесі розроблення та реалізації відповідної політики. Відсутність інтересу та мотивації громадськості до співпраці для ревіталізації території може свідчити про відсутність базових передумов для такої політики.

Партисипація у процесі ревіталізації буде різною залежно від ступеня відношення окремих цільових груп міста до відновлення кризових районів. Органам міської влади, відповідальним за ревіталізацію zdegradovanoї території, слід ідентифікувати майбутніх учасників політики відповідно до їхніх рівнів зацікавленості та впливу на ревіталізацію території, що сприятиме вибору відповідних інструментів громадської партисипації (рис. 1).

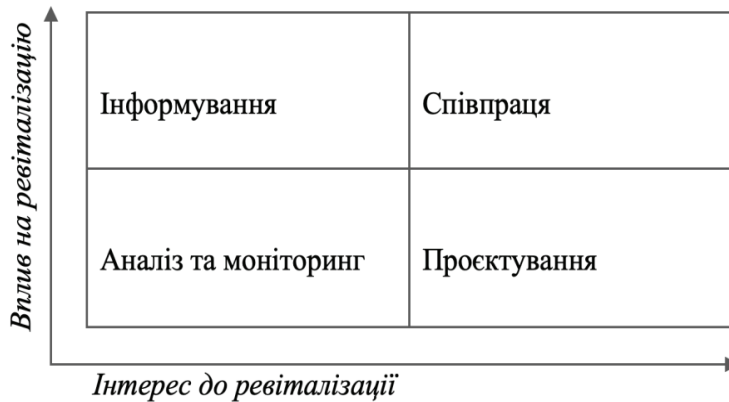


Рис. 1. Взаємозв'язок дій стейкхолдерів щодо ревіталізації zdeградованої території (розробка автора)

У кожній конкретній ситуації участь стейкхолдерів у ревіталізації zdeградованої території буде відрізнятися залежно від ступеня розвитку соціального капіталу, потенціалу й готовності представників громадськості, бізнесу, неурядових організацій брати участь у розробленні політики ревіталізації міста. Поряд із цим можна розглянути орієнтовний перелік суб'єктів партисипації в ревіталізації міста:

- мешканці, лідери думок, громадські активісти, власники нерухомості, комунальні підприємства й організації, дійові суб'єкти підприємництва zdeградованої території; локальні органи самоорганізації населення, громадські об'єднання, професійні спілки й неформальні групи; відділи поліції; потенційні суб'єкти господарювання та інвестори;

- засоби масової інформації, мешканці інших частин міста, експерти; представники малого, середнього та великого бізнесу, які діють на нездеградованій території міста; інституції підтримки підприємництва, агенції місцевого розвитку;

- міські осередки політичних партій; представники закладів вищої освіти, наукових установ, інші громадські організації; банківські установи, страхові фонди, інші фінансово-кредитні організації;

- заклади освіти, культури, медицини, соціального захисту та ін., які діють на нездеградованій території міста; міжнародні організації.

Застосування інструментів громадської партисипації у процесі формування та реалізації політики ревіталізації міста розпочинається з дій органів місцевого самоврядування, спрямованих на інформування мешканців про можливості ревіталізації міста. Міська влада повинна ініціювати діалог та конструктивну співпрацю з усіма зацікавленими представниками громадськості. На етапі підготовки до ревіталізації zdeградованої міської території можуть використовуватися такі інструменти громадської партисипації: опитування (анкетування, інтерв'ю, бесіди, тестування), петиції, громадські слухання, очні зустрічі, онлайн-конференції, круглі столи, робочі групи тощо.

Під час розроблення програми ревіталізації zdeградованої міської території проводяться консультації, місцеві референдуми, публічні дискусії, фокус-групи, стратегічні сесії, інвестиційні форуми. Поряд із цим набувають поши-

рення онлайн-платформи для комунікацій із мешканцями, а також краудсорсинг як спосіб використання інтелектуального потенціалу значної чисельності людей для пошуку кращих ідей подолання кризових явищ zdegradovanih територій. Участь громадськості може бути регламентовано у вигляді діяльності консультативно-дорадчих органів, громадських рад та інших об'єднань. Цей етап вимагає особливої громадської активності та стосується спільного прийняття рішень. Міській владі слід ретельно визначити окремі групи інтересів зацікавлених сторін та запроваджувати відповідні форми співпраці.

Протягом упровадження програми ревіталізації міста слід здійснювати міські комунікативні кампанії, оприлюднюючи успіхи реалізації заходів, а також обмінюючись із громадськістю занепокоєнням у разі наявних труднощів відродження території. Міські партнери, реалізуючи ревіталізаційну політику, діють у межах формальних (проектні та виїзні офіси, органи самоорганізації населення) та неформальних організаційних структур. Їхня співпраця повинна базуватися на взаємній довірі. Адже ключовим чинником використання локальних можливостей для розвитку zdegradovanoi території є соціальний капітал. Він базується на знаннях, досвіді, навичках мешканців і формується на основі здатності довіряти один одному, співпрацювати, брати участь у вирішенні проблем й досягненні спільних цілей. З метою розвитку соціального капіталу міська влада повинна організовувати освітні заходи (тренінги, семінари, практикуми) в контексті ревіталізації міста. Просвітницької діяльності потребує запровадження краудфандингу для відновлення zdegradovanoi території, що забезпечить за участі населення додаткові кошти на реалізацію відповідних проєктів.

Залучення громадськості до моніторингу реалізації програми ревіталізації міста, відслідковуючи процес подолання кризових явищ розвитку zdegradovanoi території, дозволить отримати більш повну та об'єктивну інформацію, що відповідає інтересам міської влади та населення. Водночас обов'язкова реакція органів влади на результати моніторингу необхідна в разі відхилення від досягнення запланованих показників.

Спільне оцінювання політики ревіталізації міста передбачає оприлюднення звітів про реалізацію програми ревіталізації міста, динаміку змін на zdegradovanoi території з подальшим збором відгуків і коментарів від населення. Результати політики можуть обговорюватися через проведення експертних панелей, діяльності фокус-груп та організації публічних дебатів. Набувають розвитку аналітичні центри (think tanks), які можуть бути корисними для визначення ефективності та наслідків реалізації програми ревіталізації міста. Участь компетентних представників громадськості у роботі цих та інших структур посилює роль місцевої громади в управлінні містом.

Таким чином, інструменти громадської партисипації застосовуються на всіх етапах формування та реалізації політики ревіталізації міста. Їхнє групування наведено на рис. 2.

Органи міської влади повинні використовувати всі наявні засоби для активізації місцевої громади щодо політики ревіталізації міста. Без громадської участі неможливо розраховувати на успішні зміни на zdegradovanoi території, які відповідатимуть очікуванням мешканців. Необхідними чинниками для цього є: взаємна довіра та готовність до співпраці, інноваційний стиль керівництва містом, відповідні компетенції суб'єктів міського врядування щодо налагодження партнерських дій тощо.

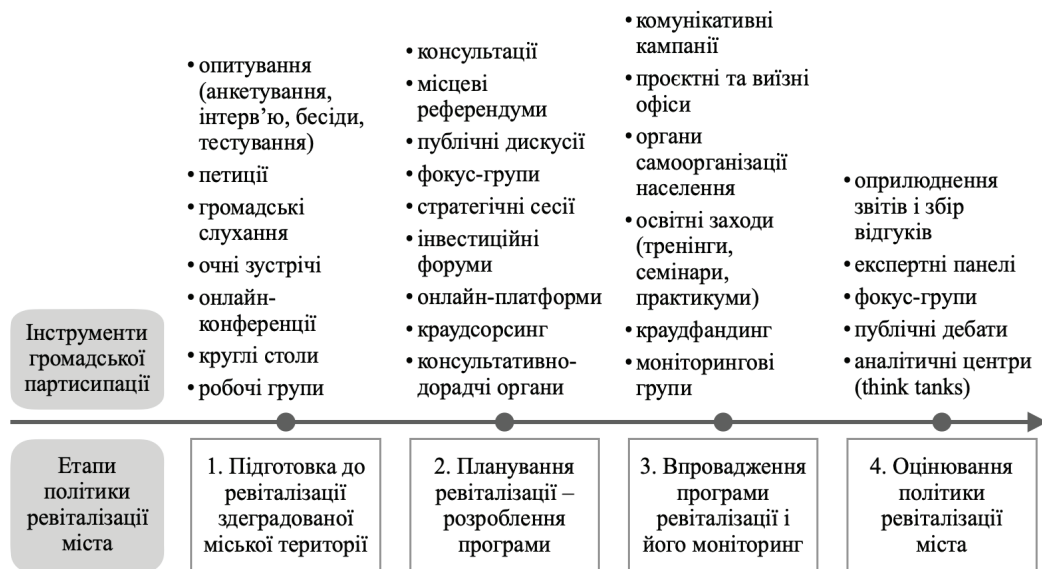


Рис. 2. Інструменти громадської партисипації у процесі формування та реалізації політики ревіталізації міста (розробка автора)

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, міське врядування базується на залученні мешканців до прийняття публічно-управлінських рішень і спільних дій щодо розроблення та реалізації міських програм на території, де вони проживають. Окрім партисипації, до його принципів відноситься: верховенство права, прозорість, чуйність, орієнтація на консенсус, рівноправність та інклюзивність, результативність та ефективність, підзвітність, а також інноваційність і відкритість до змін, соціальна згуртованість тощо. Відтак їх має бути враховано під час розроблення політики ревіталізації міста за участі громадян.

Підсумовуючи аналіз громадської партисипації в політиці ревіталізації міста, слід виділити такі її основні характеристики:

1) сфокусована передусім на мешканцях здеградованої міської території, які розглядаються одночасно як суб'єкти та об'єкти політики ревіталізації міста, спрямованої на покращання поточного соціально-економічного становища життя на основі вивчення їхніх потреб і очікувань;

2) застосовується на всіх етапах формування та реалізації політики ревіталізації міста (підготовка до ревіталізації, планування – розроблення програми, упровадження й моніторинг, оцінювання), забезпечуючи реальний діалог і співпрацю усіх зацікавлених сторін, громадську підтримку спільно розробленим рішенням;

3) містить відповідні інструменти інформування, консультування і залучення до співпраці, вибір яких залежить від ступеня розвитку соціального капіталу в місті, потенціалу й готовності учасників брати участь у розробленні політики ревіталізації міста, а також відрізняється в кожній конкретній ситуації відповідно до рівня громадської зацікавленості та їхнього впливу на ревіталізацію здеградованої території;

4) передбачає освітні та комунікативні заходи для зміцнення компетентностей усіх зацікавлених сторін ревіталізації zdeградованої міської території, зокрема підвищення знань, досвіду й навичок мешканців у вирішенні суспільно значущих проблем і досягненні спільних цілей, здатності довіряти одне одному та співпрацювати в майбутньому.

У перспективі з огляду на необхідність створення передумов для сталого розвитку zdeградованої території у результаті ревіталізації міста вважаємо за доцільне приділити увагу дослідженню інструментів формування тривалих цільових партнерств органів публічної влади, бізнесу та громадськості на місцевому рівні.

Список використаних джерел

1. Берданова О. В., Вакулєнко В. М., Гринчук Н. М. та ін. Управління розвитком об'єднаних територіальних громад на засадах громадської участі : навч. посіб. Київ : НАДУ, 2017. 129 с.
2. Doyle S. A. Urban regeneration in New York: gardens and grocers. *International Journal of Retail & Distribution Management*. 2004. 32, 12. P. 582–586.
3. Extract from the Valencia Declaration 15th Conference of European Ministers responsible for local and regional government (Valencia, Spain, 15–16 October 2007). URL: <https://rm.coe.int/1680701699> (дата звернення: 30.11.2020).
4. Huston S., Darchen S. Urban regeneration. *International Journal of Housing Markets and Analysis*. 2014. 7, 2. P. 266–282.
5. Klijn E. H., Skelcher C. Democracy and governance networks: compatible or not? *Public administration*. 2007. 85 (3). P. 587–608.
6. Podgórnjak-Krzykacz A. Local governance – czyli jak równoważyć zarządzanie miastem. *EkoMiasto # Zarządzanie. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta* / red. Z. Przygodzki. Łódź : Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2016. S. 21–43.
7. Stępień, M. Responsywna administracja publiczna. Toruń : Wydawnictwo Adam Marszałek, 2008, 240 s.
8. Trueman M., Cornelius N., Franks T. etc. Placing wellbeing and participation within processes of urban regeneration. *International Journal of Public Sector Management*. 2013. 26, 3. P. 216–231.
9. UNCHS. Good urban governance: a normative framework, Summary for the preparatory committee for the special session of the general assembly for an overall review and appraisal of the implementation of the Habitat Agenda. *United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat)*. Kenya, Nairobi, 2000.
10. UNCHS. The global campaign on urban governance: concept paper. *United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat)*. Kenya, Nairobi, 2002.

Horbliuk S. A.,

PhD in Public Administration, Doctoral Student of Regional Administration, Local Self-Government and Urban Management Department, NAPA, Kyiv
ORCID 0000-0002-5031-2497

PUBLIC PARTICIPATION IN THE URBAN REVITALIZATION POLICY

The article describes the public participation in the process of formation and implementation of public policy of the urban revitalization based on generalization of the principles for urban government and theoretical foundations for ensuring the participation of citizens in city management.

It is determined that the urban government is based on the involvement of residents in public administration decisions and joint actions for the development and implementation of city programs in the territory where they live. In addition to participation, its principles include rule of law, transparency, responsiveness, consensus orientation, equality and inclusiveness, effectiveness and efficiency, accountability, as well as innovation and openness to change, social cohesion, etc. Therefore, they must be taken into account when developing a policy of the urban revitalization.

It has been established that public participation in the urban revitalization policy is focused primarily on the residents of the degraded urban area, which are considered both as subjects and as objects of the urban revitalization policy.

It is proved that the tools of public participation are used at all stages of formation and implementation of the urban revitalization policy (preparation for revitalization, planning – program development, implementation and monitoring, evaluation). The choice of these tools depends on the degree of development of social capital in the city, the potential and willingness of participants to take part in the policy of the urban revitalization, and differs in each situation according to the level of public interest and their impact on revitalization of degraded areas.

In addition, public participation should include educational and communicative measures to strengthen the competencies of all stakeholders in the revitalization of degraded urban areas, including increasing knowledge, experience and skills of residents in solving socially significant problems and achieving common goals, ability to trust each other and cooperate in the future.

Keywords: urban revitalization, public participation, degraded urban area, urban government, city.

References

1. Berdanova, O.V., Vakulenko, V.M., Hrynchuk, N.M., Koltun, V.S., Kuibida, V.S., & Tkachuk, A.F. (2017). Upravlinnia rozvytkom obiednanykh terytorialnykh hromad na zasadakh hromadskoi uchasti. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
2. Doyle, S.A. (2004). Urban regeneration in New York: gardens and grocers. *International Journal of Retail & Distribution Management*, 32, 12, 582–586.
3. Extract from the Valencia Declaration 15th Conference of European Ministers responsible for local and regional government (Valencia, Spain, 15–16 October 2007). URL: <https://rm.coe.int/1680701699>.
4. Huston, S., Darchen, S. (2014). Urban regeneration. *International Journal of Housing Markets and Analysis*, 7, 2, 266–282.
5. Klijn, E.H., Skelcher, C. (2007). Democracy and governance networks: compatible or not? *Public Administration*, 85 (3), 587–608.
6. Podgórnjak-Krzykacz, A. (2016). Local governance – czyli jak równoważyć zarządzanie miastem. Z. Przygodzki (Ed.). *EkoMiasto# Zarządzanie. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, 21–43 [in Polish].
7. Stępień, M. (2008). Responsywna administracja publiczna. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek [in Polish].
8. Trueman, M., Cornelius, N., Franks, T., Lawler, J., Woolrych, R., & Sixsmith, J. (2013). Placing wellbeing and participation within processes of urban regeneration. *International Journal of Public Sector Management*, 26, 3, 216–231.
9. UNCHS (2000). Good urban governance: a normative framework, Summary for the preparatory committee for the special session of the general assembly for an overall review and appraisal of the implementation of the Habitat Agenda. *United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat)*. Kenya, Nairobi.
10. UNCHS (2002). The global campaign on urban governance: concept paper. *United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat)*. Kenya, Nairobi.

Надійшла до редакції 19.11.2020 р.