

УДК 342.34

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2021.15.02>

Нікітенко Л.О.

к.ю.н., доцент,

*доцент кафедри конституційного, міжнародного і кримінального права
Донецький національний університет імені Василя Стуса*

Гуцалюк В.Б.

здобувачка освіти

Донецький національний університет імені Василя Стуса

ДЕМОКРАТІЯ УЧАСТІ: ЗАРУБІЖНИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД

Постановка проблеми. Питання модернізації та модифікації демократії участі в різних державах, у тому числі й в Україні, безумовно є важливі натепер через складності розуміння самого концепту й недостатню прозорість застосування інструментів демократії в кожній державі. Наявні наукові дискусії зводяться до того, що кордони й межі демократії участі досить розмиті, а її поле сприймається по-різному її учасниками.

Демократія участі – це суспільна практика, яка поєднується з іншими практиками політичної, адміністративної та громадянської участі. З історичного боку це набір «відкритих» практик для реалізації демократії більш локально й специфічно [1, с. 12]. Що ще цікавіше, у деяких державах недовіра до політичного процесу настільки сильна, що їхні громадяни намагаються впливати на органи влади через демократичну участь на європейському рівні.

Нині існує багато причин для зростаючого занепокоєння з приводу зв'язку демократії участі й державного управління, що зумовлено насамперед проблемами політичного тиску й інституційних державотворчих змін.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Перші згадки про партисипативну (ліберальну) демократію започатковані в працях філософів Нового часу – Т. Гоббса, Г. Гроція, Д. Локка, Н. Макіавеллі, які описували саме створення держави як результат політичного

рішення окремих індивідуумів – суспільного договору. Надалі ідеї «вільної демократії» знайшли вираз у творчості таких авторів, як Ш. Монтеск'є та Ж.-Ж. Руссо. Концепція ліберальної демократії, заснованої на відповідальній участі в політичній системі більшості держав, трансформувалася в широке для загалу поняття «демократія участі».

Сучасніші зарубіжні науковці (Еліасоф Лі, МакКуаррі й Уокер, Монтембо, Байоччі й Гануза, Делла Порта, Нез, Поллетта й інші) неодноразово піддавали критиці «демократію участі» через виділення її зворотного боку з позиції спірних колективних дій. Серед вітчизняних науковців викладенню сутності «демократії участі» та її практичних аспектів присвятили свої праці І.І. Абрам'юк, А.А. Гук, Д.І. Дзвінчук, В.М. Олуйко, В.В. Толкованов, О.І. Чернеженко й інші; питань електронної демократії як умови реформування державних інституцій, механізму публічної влади – Н.В. Грицяк, А.М. Когут, С.І. Панцир, С.Г. Соловійов, В.Д. Філіппова й інші.

Формулювання завдання дослідження. **Метою дослідження** є вироблення критичного підходу до зарубіжної та вітчизняної практики демократії участі.

Виклад основного матеріалу. Демократія участі (демократія співучасті, партисипативна, партисипаторна демократія) – це сформована історично політична теорія та ідеологія, яка прагне до «прямої», економіч-

ної демократії в бездержавній, безгрошовій і безринковій економіці, самоврядування (демократія в соціальній сфері) та екологічної демократії [2, с. 34]. Досвід реалізації демократії участі як суспільної практики розкривається в сукупності інших соціальних практик: голосування, практики громадського руху, політичної кампанії, практики політичного маркетингу, лобіювання, практики адміністрування тощо.

На відміну від тоталітарної, ліберальна або партисипативна демократія являє собою політичний режим, заснований на правлінні не панівного класу чи іншої соціальної групи, а саме більшості вільних громадян, які й здійснюють управління державою незалежно від їх приналежності до того чи іншого класу, нації, партії, громадської організації тощо. У зарубіжній правничій літературі можна зустріти критику з боку активістів «політичних утопій», які вважають демократію участі своєрідно утопією через те, що її розробники не розраховували на її популярність в різних сферах влади й на її швидке поширення по всьому світу [3, с. 14].

Розробники концепту «демократія участі» перевизначили цінності, пов'язані з демократією участі (визначення пріоритету внеску й вираження громадян, очевидно, важливіше, ніж створення рівності в процесі). Трансформація «участі» зараз фактично містить кілька проєктів демократії участі, що мають різний вплив на загальну систему залежно від принципів, які вони відстоюють. Як зазначають деякі зарубіжні дослідники, хоча і є певні приклади «участі», що в принципі відповідають такій логіці, водночас радикальний, егалітарний та емансипаційний виміри «вихідної пропозиції» часто дуже важко знайти в більшості механізмів участі, оскільки вони поширюються по всьому світу й у різноманітних контекстах [4, с. 36].

Так, якщо говорити про Латинську Америку, то в цьому регіоні суперечки щодо партисипативної демократії не вщухають вже не одне десятиліття. З демократією участі в

цілому тут пов'язуються поняття свободи, незалежності й розвитку. Як успішний приклад впровадження проєкту демократії участі можна навести «Participatory budgeting» 1989 року в Бразилії. Водночас критиці неодноразово піддавався цей досвід через наявність і дотепер великих економічних проблем (Болівія, Еквадор, Венесуела).

У США Меморандум про прозорість і відкритий уряд для керівників виконавчих департаментів та агентств 2009 року (Transparency and Open Government. Memorandum for the heads of executive departments and agencies) став однією з перших «цеглинок» у побудові системи відкритого уряду й демократії участі з встановленими відповідними принципами для керівних органів влади: транспарентності (прозорості); участі громадянського суспільства в державному управлінні; співпраці органів влади під час здійснення державного управління.

У Канаді головний акцент зроблено на розкритті великого обсягу різноманітної інформації, що стосується державного управління, зокрема питання посадових обов'язків державних службовців, інформації про державні субсидії, гранти й нагороди тощо.

У країнах Європейського Союзу, зокрема у Великобританії, прийнято «Закон про місцеву демократію, економічний розвиток і будівництво» (Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009 (the “2009 Act”), затверджено «Модельну схему публікації», дія якої поширюється на всі вищі органи влади за замовчуванням і передбачає обов'язкове розкриття інформації на засадах демократії участі.

Швеція входить у число держав, які найчастіше займають провідні позиції в міжнародних рейтингах відкритості урядів і реалізації управління на засадах демократії участі. Можливо, це пов'язано з тим, що в цій державі культура відкритості почала формуватися ще у XVIII ст., коли був прийнятий Закон «Про свободу видань», який у 1949 році був перетворений в Закон «Про свободу друку»

(Freedom of the Press Act, 1949 рік), а натеper є частиною Конституції.

У Швейцарії традиції безпосередньої участі народу в політиці також розвиваються вже не одне десятиліття [5, с. 388; 6].

Деякі держави активно впроваджують у своїй внутрішній політиці електронний уряд, але водночас блокують становлення електронної демократії, викликаючи своєю чергою появу політичного «цугцвангу». Найуспішніший розвиток механізмів електронної демократії відбувається в тих державах, де влада головною своєю метою ставить залучення громадян до публічних дискусій і збільшення активності в них, які своєю чергою приводять до раціональних ідей про введення електронної демократії (наприклад, Болгарія, Естонія, Литва, Латвія, Ісландія, Південна Корея, Росія, Туніс). Однак існують і такі держави, в яких свобода Інтернету істотно обмежена (наприклад, Білорусь, В'єтнам, Китайська Народна Республіка, Корейська Народно-Демократична Республіка, Саудівська Аравія).

Для забезпечення доступу кожного громадянина до відкритої державної інформації в різних сферах (від статистичних даних про злочинність і фінансування політичних партій до місцевих бюджетів і державних закупівель) створено спеціальні вебсайти у Великобританії (data.Gov.Uk), Канаді (open.Gc.ca), Норвегії (data.norge.no), Індії (india.gov.in), а також в Естонії, Ізраїлі, Йорданії, Іспанії, Італії, Перу, Румунії, Танзанії, Чилі й інших. Україна, Словаччина, Чорногорія та інші включили до вебсайтів «електронні петиції», щоб їхнім громадянам було простіше надсилати ідеї та думки безпосередньо політикам [2, с. 139].

У багатьох державах натеper помітна тенденція до демократизації державного управління на засадах партисипативної демократії. Як правило, найвищий рівень демократії участі демонструють держави Європи, а найнижчий – держави Африки.

Зарубіжний досвід використання інструментів демократії участі показує істотне

поліпшення роботи органів державної влади й місцевого самоврядування. Традиційні механізми функціонування органів влади у XXI ст. поступово доповнено великою кількістю додаткових інструментів, що підвищують прозорість та ефективність публічного управління, підзвітність механізмів прийняття рішень і залучення громадян до процесу їх прийняття.

Держави з розвиненою партисипативною орієнтацією публічного управління досягли певних результатів:

- 1) клієнтоорієнтованості діяльності влади;
- 2) значного поліпшення якості надання державних послуг для громадян;
- 3) підвищення ефективності й результативності управлінських рішень, прийнятих владою разом із громадянським суспільством;
- 4) істотної економії державних ресурсів;
- 5) поліпшення якості державного управління;
- 6) умов і рівня життя населення;
- 7) життєздатності бізнесу.

Якщо казати про розвиток демократії участі в Україні, то варто зазначити, що її основи закладені в Конституції та Законах України, підзаконних актах. Забезпечити конструктивність громадської участі через дотримання принципів відкритості й прозорості в діалозі публічної влади й громадянського суспільства покликані Закони України «Про інформацію» від 02 жовтня 1992 року, «Про звернення громадян» від 02 жовтня 1996 року, «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 року, «Про адміністративні послуги» від 06 вересня 2012 року, «Про соціальний діалог в Україні» від 23 грудня 2010 року, «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 року, «Про професійні спілки, їх права й гарантії діяльності» від 15 вересня 1999 року й інші.

Ряд нормативно-правових актів регулює окремі механізми громадської участі. Так, порядок проведення консультацій із громадськістю з питань формування та реалізації державної політики й типове положення про громадські ради при центральних і міс-

цевих органах виконавчої влади, що мають права громадського контролю, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні й реалізації державної політики» від 03 листопада 2010 року № 996. Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади регламентується Постановою Кабінету Міністрів України від 05 листопада 2008 року № 976.

Ключовим моментом у формуванні в Україні нормативно-організаційного фундаменту культури громадської участі стало затвердження 27 вересня 2021 року Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки, яка передбачає створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства, комфорту громадян щодо здійснення публічних дискусій [7].

На сучасному етапі демократія участі в Україні динамічно розвивається, проте кризові явища в її функціонуванні й ідеології загалом змушують серйозно задуматися про майбутнє української демократії, під гаслами якої дедалі частіше реалізуються аж ніяк не демократичні практики.

Слід зауважити, що в сучасних суспільствах найбільш видатними й видимими інститутами політичних дій є уряди, але суспільні колективні дії можуть також здійснюватися неурядовими організаціями, як-то партнерствами в галузі розвитку, профспілками, асоціаціями мешканців, церкви й інших добровільних міжнародних організацій, таких як Європейський Союз та Організація Об'єднаних Націй і, звичайно ж, корпораціями й іншими підприємствами. У західних суспільствах більшість таких організацій підписуються під ідеєю демократії, яка по суті є егалітарною ідеєю. Але якість таких демократій, і особливо ступінь, в якому вони просувають дійсно рівну владу, сильно відрізняється по всьому світу й майже завжди «залишає бажати кращого».

Практика показує, що, хоч як це парадоксально, створення ефективних та інклю-

зивних інститутів участі може бути менш здійсненим там, де механізми демократії участі здаються, на перший погляд, найбільш необхідними й багатообіцяючими. Використання Інтернету необхідно досліджувати як елемент практики демократії участі, а не як причину чи рішення. Практику визначають не технологія та інструменти, а саме діяльність, що актуалізує різні види використання відповідно до її артикуляції між діями й значеннями.

Висновки. Проведений аналіз зарубіжного й вітчизняного досвіду використання демократії участі дозволив переконатися, що партисипативна демократія як суспільна практика має поєднуватися з іншими практиками політичної, адміністративної та громадянської участі. Демократія участі передбачає дотримання основ громадянських і політичних прав, та й узагалі всі сучасні ліберальні демократії віддані їхньому захисту. Проте основні права бідних і маргіналізованих громадян у демократії участі більшості держав менш захищені, ніж привілейовані, через очевидну дискримінацію, ненавмисну упередженість, фінансові перешкоди для належного юридичного представництва й інші причини.

Можна дійти висновку, що для ефективнішої реалізації демократії участі у світі необхідні:

- висока політична культура населення;
- розвинене громадянське суспільство;
- правова база, яка може регулюватися відповідно до змін міжнародного права;
- динамічна система економічних відносин;
- посилення ролі процесів інтеграції в соціальних і політичних сферах через розвиток глобалізації.

Для України окрім окреслених пунктів слушні такі рекомендації:

- реалізовувати демократію участі шляхом акумулювання, селективного відбору й трансплантації позитивного досвіду успішних зарубіжних держав;

- розробляти й упроваджувати інноваційні е-технології;
- створювати необхідні умови для забезпечення транспарентності й підзвітності громадянському суспільству публічного управління.

Нові дослідження демократії участі повинні ґрунтуватися на її переосмисленні в контексті оцінки актуальності й наслідків у поточній ситуації певної держави.

Анотація

У статті вироблений критичний підхід до зарубіжної та вітчизняної практики демократії участі.

Розкрито сутність і зміст поняття «демократія участі» в зарубіжній і вітчизняній науковій доктрині, виділено спільне й відмінне в трактуванні такого феномену. Демократія участі розкривається за допомогою таких синонімічних категорій, як демократія співучасті, партисипативна, партисипаторна демократія, які сформовані історично як політичні теорії та політичні ідеології. Зосереджується увага на тому, що трансформація «участі» зараз фактично містить кілька проєктів демократії участі, які мають різний вплив на загальну систему через принципи, котрі вони відстоюють. У зарубіжній правничій літературі явище демократії участі піддається критиці з боку активістів «політичних утопій», які вважають демократію участі своєрідною утопією.

Розглянуто законодавче закріплення демократії участі у світовому й національному масштабі, виокремлено країни-лідери з високим рівнем демократичних процесів (США, Канада, Великобританія, Швеція, Швейцарія). Уточнено, що держави з розвинутою демократією участі досягли помітних результатів: клієнтоорієнтованості діяльності влади; надання високоякісних державних послуг для громадян; підвищення ефективності й результативності управлінських рішень; істотної економії державних ресурсів. Ці країни досягли поліпшення якості державного управління, покращили рівень життя населення.

Сформульовано рекомендації щодо напрямів подальшого розвитку демократії участі в Україні, а саме: реалізовувати демократію участі посередництвом акумулювання, селективного відбору й трансплантації позитивного досвіду успішних зарубіжних держав; розробляти й впроваджувати інноваційні е-технології; створювати необхідні умови для забезпечення транспарентності й підзвітності громадянському суспільству публічного управління.

Наголошено, що нові дослідження демократії участі повинні ґрунтуватися на її переосмисленні в контексті оцінки актуальності й наслідків у поточній ситуації певної держави.

Ключові слова: демократія, демократія участі, партисипативна демократія, публічна влада, публічне управління, зарубіжний досвід, вітчизняний досвід.

Nikitenko L.O., Gutsaluk V.B. Participatory democracy: foreign and domestic experience

Summary

The article develops a critical approach to foreign and domestic practice of participatory democracy.

The essence and content of the concept of “participatory democracy” in foreign and domestic scientific doctrine are revealed; the general and excellent in the interpretation of this phenomenon are highlighted. Participatory democracy is revealed through synonymous categories, which have been historically formed as political theories and political ideologies. The focus is on the fact that the transformation of “participation” now actually includes several participatory democracy projects, which have different effects on the overall system depending on the principles they uphold. In the foreign legal literature, the phenomenon of participatory democracy is criticized by activists of “political utopias”, who consider democracy a kind of utopia.

Legislative consolidation of democracy of participation on a global and national scale is considered, the countries-leaders with a high level of democratic processes (USA, Canada, Great Britain, Sweden, Switzerland) are allocated. It is specified, that the states with the developed democracy of participation have achieved appreciable results: client orientation of activity of the power; provision of high quality public services for citizens; increasing the efficiency and effectiveness of management decisions; significant savings in public resources. These countries have improved the quality of public administration, improved living standards.

Recommendations on the directions of further development of participatory democracy in Ukraine are formulated, namely: to implement participatory democracy through accumulation, selective selection and transplantation of positive experience of successful foreign states; develop and implement innovative e-technologies; create the necessary conditions to ensure transparency and accountability of civil society in public administration.

It is emphasized that new studies of participatory democracy should be based on its rethinking in the context of assessing the relevance and consequences in the current situation of a particular state.

Key words: democracy, participatory democracy, public power, public authority, public administration, foreign experience, domestic experience.

Список використаних джерел:

1. Абрам'юк І.С. Демократія участі: механізми громадської участі на місцевому, регіональному та національному рівнях. Київ : РегіоНет, 2014. 50 с.
2. Пауел Дж. Бінгем. Сучасні демократичні країни. Участь у політичному житті, стабільність і насильство / пер. О.В. Христенко, В.К. Горбатько. Харків : Каравела, 2004. 288 с.
3. Кіндрат Л.Р. Концептуальні засади та сутнісні характеристики демократії участі. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія: Державне управління.* 2017. № 1. С. 13–20.
4. Мамонтова Е.В. Демократія участі – нова філософія управління. *Актуальні проблеми державного управління.* 2018. № 1. С. 35–39.
5. Шмидт Д.А. Открытость государственного управления в зарубежных странах. *Молодой ученый.* 2019. № 22 (260). С. 386–388.
6. Законодавство зарубіжних країн. *The United States Department of Justice.* URL: <https://www.justice.gov/jmd/lr/foreignsources>.
7. Законодавство України. *Верховна Рада України.* URL: <https://www.rada.gov.ua/>.