

УДК 06.048.2

Л. В. ХАШИЄВА

**ТЕХНОЛОГІЇ ПАРТИЦИПАТИВНОЇ ДЕМОКРАТІЇ –
БАЗОВИЙ ЕЛЕМЕНТ ЗВ'ЯЗКІВ З ГРОМАДСЬКІСТЮ В СУЧАСНОМУ
СУСПІЛЬСТВІ: ПРАКТИЧНИЙ ДОСВІД МІСТА ЛІЛЛЬ (ФРАНЦІЯ)**

Досліджено роль технологій партисипативної демократії в процесі формування ефективних двосторонніх зв'язків з громадськістю на прикладі мерії міста Лілль (Франція).

The role of participative democracy technologies in the process of effective public relations forming on the example of the City of Lille (France) is researched.

Актуальність дослідження зумовлюється тим, що за роки незалежності демократичний розвиток Українського суспільства поступово створив нову ситуацію у взаємовідносинах влади з громадянами, коли суспільні об'єднання стають менш залежними від впливу держави. Водночас органи державної влади й місцевого самоврядування дедалі більше залежать від громадян і тому вже не можуть ефективно виконувати свої функції без взаємодії з суспільством. Авторитарні методи державного управління сьогодні поступаються місцем публічним формам роботи органів влади, їх більшій прозорості, координації дій з різними групами населення. Від органів урядування, крім суто управлінських зусиль, вимагається вміння систематично здійснювати постійний, двосторонній зв'язок з громадськістю.

Проблеми формування громадянського суспільства в Україні, демократичного урядування, відкритості та прозорості влади набувають особливої актуальності в Україні, починаючи з 1990-х рр. ХХ ст. і висвітлюються в наукових працях В. Корженка, В. Дзюндзюка, В. Мартиненка, В. Нікітіна, Г. Задорожного, О. Ковриги, В. Смоловика, К. Даєне, Л. Гривняк, Л. Логвінової та ін. [2–8].

Розвиток громадянського суспільства та зміцнення засад ринкової економіки є одним з основних напрямів трансформації Українського суспільства та його наближення до відповідних європейських стандартів. У цьому процесі важливого значення набуває дослідження та адаптація передового європейського досвіду, зокрема, щодо реалізації функцій державного управління та місцевого самоврядування по зв'язках з громадськістю, що і є основним завданням даної статті.

Сучасний адміністративний європейський простір вимагає організації двостороннього діалогу між місцевою владою та громадянами, відтак, надзвичайно показовим стосовно цього може бути приклад мерії міста Лілль (Франція). Чому саме м. Лілль? Для цього є декілька причин.

По-перше, Лілль з 1977 р. є одним з міст-побратимів Харкова. За понад 30-річні партнерські зв'язки між містами здійснювались численні обміни, у тому числі з актуальних проблем місцевого самоврядування.

По-друге, історія Лілля нагадує в певному розумінні харківську, що також є досить принциповим моментом. Незважаючи на те, що Харків є значно більшим за площею, а особливо за кількістю населення, обидва міста у свій час зазнали дуже схожих проблем.

Ще у 1960-70-ті рр. Лілль був центром вугільної та текстильної промисловості Франції, перша з яких швидко занепадала, а друга значно скорочувала обсяги виробництва та переїздила в країни третього світу, де існував ринок дешевої робочої сили. Лілль того часу – це місто з високим рівнем безробіття, злочинності, соціальної незахищеності.

Що саме дозволило менш ніж за 20 років перетворити Лілль з мало привабливого індустріального міста півночі Франції на культурний, науковий, комерційний, транспортний центр європейського масштабу, на кандидата від Франції на проведення Олімпійських ігор 2004?

Відповідь досить проста: ефективна та продумана політика з боку міської влади, планомірна реалізація стратегії розвитку міста, які були б неможливі без дієвого партнерства та підтримки з боку місцевої громади.

За рахунок яких засобів місцева влада Лілля ефективно вибудовує свої взаємини з місцевою громадськістю? Проведений нами аналіз свідчить, що засоби ці досить традиційні:

- зустрічі з громадянами та їх об'єднаннями;
- робота зі зверненнями громадян;
- консультації, “круглі столи”, робочі групи та громадянські форуми;
- робота з пресою та телебаченням;
- розміщення інформації на сайті мерії;
- друкований орган мерії;
- інформаційні бюлетені, довідники тощо.

Отже, слід зупинитися не на спільних сторонах, а на принципових відмінностях, що існують між комунікаціями в системі муніципалітетів Лілля та Харкова. Основні ж відмінності, на наш погляд, полягають не в засобах, а в методологічних засадах і практичній філософії управління зв'язками з громадськістю.

Основою зв'язків з громадськістю в демократичній системі місцевого самоврядування є передусім партисипативна демократія.

Французьке словосполучення *démocratie participative* практично не має відповідного українського еквіваленту, який зміг би донести зміст, що вкладений у це поняття, просте й зрозуміле для кожного пересічного європейця. Дійсно, щоб коректно передати його смислове навантаження, необхідно вдаватися до описового перекладу. Так, один зі словників дає таке визначення терміну *participation* (fr) – участь в управлінні; право нагляду за керівним органом і обговорення його рішень (засноване на спільній діяльності учасників, яке не має правосуб'єктності) [1, с. 785]. Із цього визначення важко зрозуміти зміст даного поняття. Така ситуація, з нашої точки зору, пояснюється досить просто. Слово виникає лише тоді, коли з'являється необхідність позначити певне явище, що реально існує. А до тих пір, у тому числі у даному дослідженні, для визначення поняття *démocratie participative*, пропонуємо вживати запозичення партисипативна демократія.

Самі мешканці називають Лілль містом діалогу й партнерства. Вони вважають, що активно беруть участь у процесі управління містом. Ця думка має під собою досить реальну основу. Згідно з офіційною статистикою, понад 1000 громадян міста беруть участь у постійно діючих погоджувальних органах [9]. Лілль став першим містом Франції, в якому в 1978 р. було створено квартальні ради, тобто за 25 років до того, як закон наклав таке зобов'язання на всі міста з населенням більш ніж 60 000 жителів [10].

Щодо позиції нинішнього керівництва міста, її досить наочно демонструє той факт, що, починаючи з 2001 р., перший заступник мера Лілля є заступником з питань партисипативної демократії, а у структурі муніципалітету одним з найбільших управлінь є Управління громадянського життя (*Vie citoyenne*).

У Ліллі партисипативна демократія спирається на три основні рівні:

– організації, що є найбільш наближеними до громадян: Квартальні ради і Муніципальна Дитяча Рада (МДР);

– погоджувальні органи на рівні міста: Комунальна Погоджувальна Рада (КПР), позамуніципальні комісії, муніципальна служба з питань спорту, комісія з питань нічного життя, агенція з питань геронтології, комітет “Щоденник XXI” та ін.;

– громадські організації, що забезпечують безпосередню або пряму демократію: Громадянські Форуми та Найближчі Міські Майстерні.

Квартальні ради (*Conseils de Quartier*). Бажання наблизити суб'єкт управління до об'єкту управління було реалізоване в Ліллі у 1970-ті рр. минулого століття у вигляді деконцентрації муніципальної системи управління за рахунок створення Квартальних мерій (*Mairies de Quartier*). Спроба залучити мешканців до управління кварталом, де вони проживають, конкретизувалась у 1978 р. спочатку у кварталі Лілль-Сюд (*Lille-Sud*), а потім і в інших кварталах, завдяки організації Квартальних Рад.

Очоловані одним з міських депутатів, призначеним на цю посаду мером міста, Квартальні Ради складаються сьогодні з 280 представників, які постійно проживають у Ліллі. Квартальні мерії наділені повноваженнями в певних сферах, як наприклад, делеговане право на управління культурною спадщиною та управління Фондом Громадських Ініціатив (*Fonds d'Initiatives des Habitants*), а також Фондом Міських Робіт (*Fonds de Travaux Urbains*) та ін.

Муніципальна Дитяча Рада Лілля (*Conseil municipal d'enfants de Lille*). У Ліллі, де проживають понад 40 000 дітей молодше 14 років, останні беруть активну участь у роботі муніципалітету. Можливість консультуватися з дітьми виявилась для депутатів дуже важливою. Вже сьогодні у Ліллі зроблено багато для покращання умов життя та розвитку дітей і їхніх сімей.

Муніципальну Дитячу Раду було створено в 1999 р. не лише для сприяння діалогу між керівниками міста та дітьми, а ще й для того, щоб дозволити дітям реалізувати свої права та усвідомити свої обов'язки.

Діти, що є муніципальними радниками, обираються щорічно шляхом таємного голосування в 49 школах різних кварталів міста та в 6 шкільних асоціаціях на три роки після широкої інформаційної та передвиборної кампанії.

Діти-радники таким чином беруть участь у житті міста, подають ідеї, реалізують проекти. Вони консультують депутатів з різних практичних питань: облаштування дитячих майданчиків на території зелених насаджень, покращення меню в шкільних

їдальнях; або пропонують конкретні справи: створення скейт-парків, центрів розваг, скверу Матері та ін. Вони також дуже активні в зустрічах представників різних генерацій.

МДР – це те “місце”, де діти вчать солідарності, своєрідна “школа громадянства”, оскільки тут вони залучаються до справжнього демократичного урядування, привчаються мати активну життєву позицію.

Комунальна Погоджувальна Рада (Conseil Communal de Concertation або ССС). Заснована рішенням Муніципальної ради від 24 червня 1996 р. та обрана на свій четвертий термін 13 травня 2006 р., КПР (ССС) є унікальним інститутом партисипативної демократії у Франції. Складається з 160 організацій-членів (індивідуальне членство відсутнє). КПР неодноразово підтверджувала свою корисність, існуючу до неї довіру та зв’язок із життям міста за рахунок поширення як у стінах муніципалітету, так і серед громадян та їх об’єднань практики партисипативної демократії. Численні партнери цього об’єднання – депутати та управлінці, представники громадянського суспільства – дуже уважно ставляться до резолюцій, зауважень і порад КПР. Загалом за час її існування на 25 пленарних засіданнях КПР було прийнято 76 резолюцій. КПР має свій власний друкований орган – інформаційний бюлетень “Concentration” (Погодження), який розповсюджується безкоштовно серед жителів міста.

Позамуніципальні комісії (Commissions Extra-Municipales). Разом з Комунальною Погоджувальною Радою в Ліллі функціонують численні позамуніципальні комісії. Вони очолюються депутатом Муніципальної ради, якому делеговані відповідні повноваження. Ці комісії об’єднують громадські асоціації та інші зацікавлені сторони. Вони опікуються такими питаннями: стан навколишнього середовища, допомога інвалідам фізичного розвитку, реальне забезпечення соціальної та солідарної економіки, координація проблем геронтології, діяльність муніципальної служби спорту та місцевої ради з питань безпеки та попередження злочинності тощо.

Громадянські Форуми (Forums Citoyens). Місце діалогу та конкретних пропозицій – Громадянські Форуми – становить сильну сторону відносин між громадянами та їх обранцями. Мова про новітній інноваційний засіб прямої участі в процесі управління містом, який мають у своєму арсеналі жителі Лілля. Тут вони можуть вголос висловити свої скарги депутатам та відповідним муніципальним службам з таких важливих тем, як підвищення якості місць громадського призначення, розвитку об’єктів комунального господарства, культури та спорту, а також найближчих до громадян служб.

Після першої хвилі Громадянських Форумів з питань покращання якості місць громадського призначення (2001-2002 рр.), в яких взяли участь близько 3000 осіб, друга хвиля стосувалась розвитку закладів культури й спорту та найближчих до громадян служб (2003-2004 рр.). Третя хвиля Громадянських Форумів розпочалась у лютому 2007 р. удесяти кварталах Лілля і проходить під гаслом “Лілля – місто солідарності”.

Найближчі міські майстерні (Ateliers urbains de proximité). До моменту прийняття рішення щодо кожного значного проекту з благоустрою або відкриття громадського об’єкту, окрім консультацій з постійно діючими органами партисипативної демократії (Муніципальна Дитяча Рада, Квартальні ради, Комунальна Погоджувальна Рада), беручи до уваги проведену ними “споживчу”

експертизу, муніципалітет має ще одне “місце” для інформування, консультацій та погодження проектів з жителями прилеглих територій та майбутніми споживачами: Найближчі Міські Майстерні – місце обміну думками та прямого діалогу між жителями, депутатами та технічними спеціалістами. Засідання робочих груп проводяться не рідше ніж два рази на місяць.

Спільне управління містом передбачає перетворення кожного жителя на актора, тобто активного учасника процесу управління комунальною власністю. Для депутатів та муніципальних служб досягнення ефективності в процесі управління полягає в постійних консультаціях (погодженнях) з жителями, асоціаціями, економічними, соціальними, культурними, спортивними діячами, організаціями, споживачами муніципальних послуг в процесі реалізації муніципальної політики та розробки проектів з підвищення якості життя в місті.

Погодження в Ліллі виражається в трьох основних видах діяльності муніципалітету:

- попереднє інформування населення є обов’язковим при прийнятті управлінських рішень, що зокрема передбачає таку процедуру: кожна служба або депутат, що продукує письмову або відеодокументацію, зобов’язані користуватися простою та зрозумілою для споживачів термінологією;

- проведення консультацій, які полягають не лише у зборі інформації, а й у вивченні думки зацікавлених сторін;

- безпосереднє погодження, що дозволяє, з одного боку, кожному громадянину змінювати, вносити поправки, покращувати проект завдяки власній участі, а з іншого – робить сам проект значно досконалішим.

Партисипативна демократія як передумова ефективного функціонування муніципальної системи та невід’ємна складова представницької демократії сприяє становленню дієвого взаємозв’язку між кожним громадянином та життям комуни в цілому.

Ми звикли до громадянської активності протестного характеру, що періодично виникає у відповідь на ті чи інші дії влади або до акцій, досить часто організованих різними політичними силами в період передвиборчих кампаній. Усе це, безумовно, є свідомством розвитку демократичних процесів в Україні в цілому та в м. Харкові, зокрема. Проте необхідно усвідомити, що справжня демократія – це не лише і не стільки протест, скільки кропітка повсякденна робота, а роль громадянина не зводиться лише до обрання влади, а полягає у всебічному контролі за діяльністю обраної ним влади та, особливо, у постійній участі в управлінні своєю домівкою, мікрорайоном і містом у цілому.

Першоосновою демократії є “голоси громадян”. Саме громадяни в кабінках для голосування зупиняють свій вибір на конкретних особистостях та програмах – це представницька демократія. Саме вони поза межами виборчих дільниць повинні направляти та вдосконалювати систему громадського урядування за допомогою своєї критичної експертизи та пропозицій – це партисипативна демократія.

Між цими двома елементами демократичного розвитку, а ргіогі не повинно існувати конкуренції, а, навпаки, має здійснюватись взаємодоповнення та взаємозбагачення.

Для цього необхідно, щоб засоби партисипативної демократії збирали та репрезентували в збалансованому вигляді “голоси громадян”, щоб не відбувалося

домінування “сильніших”, наближених до влади, або тих, що краще володіють ораторським мистецтвом. Принципове значення має те, щоб були зібрані та почуті “голоси без голосу”, тобто тих, хто з багатьох причин, не може, не хоче або не наважується висловлювати власну думку. Зібрати “голоси без голосу” – це і є основний виклик партисипативної демократії.

Отже, здійснено спробу довести, що дієвий двосторонній зв'язок влади з громадськістю, можливий лише за наявності двох умов:

- прозорості та відкритості влади, її готовності до співпраці з громадськістю;
- готовності самої громади до дієвої участі в процесі управління, тобто до упровадження засад партисипативної демократії.

Тільки суспільство, що усвідомлює не лише власні права, але й власну відповідальність здатне формувати ефективну представницьку демократію, основою якої є вже не влада, а делеговані суспільством повноваження. І тільки відкрита та прозора влада, що в повному обсязі реалізує покладену на неї комунікативну функцію, може реально сприяти розвитку партисипативної демократії і, як наслідок, становленню громадянського суспільства.

Підсумовуючи викладене вище, можна наважитись на визначення інституту партисипативної демократії на місцевому рівні як основи дієвої комунікації між владою та громадськістю, складової представницької демократії, що реалізується на практиці у вигляді системи погоджувальних органів у складі представників громадськості та влади, і має на меті активне залучення різних верств громадян до процесу урядування на території власної життєдіяльності та контролю за владою.

Література:

1. *Гак В. Г.* Новый французско-русский словарь [70 000 слов, 200 000 единиц пер.]. – 2-е изд., испр. / В. Г. Гак, К. А. Ганшина. – М. : Рус. яз., 1995. – 1195 с.
2. *Дзюндзюк В. Б.* Ефективність діяльності публічних організацій : [монографія] / В. Б. Дзюндзюк. – Х. : Вид-во ХарПІ УАДУ “Магістр”, 2003. – 236 с.
3. *Задорожний Г. В.* Соціальне партнерство – реальний шлях до відкритого суспільства / Г. В. Задорожний, О. В. Коврига, В. В. Смоліков. – Х. : ХІБМ, 2000. – 192 с.
4. *Корженко В. В.* Місцеве самоврядування як дієвий посередник між політичним і громадянським суспільством / В. В. Корженко // Економічний часопис. – 2000. – № 5. – С. 30–33.
5. *Корженко В. В.* Методологічні та евристичні інтенції сучасної концепції Governance / В. В. Корженко, В. В. Нікітін // Державне будівництво. – 2006. – № 1. – [Електронне фахове видання ХарПІ НАДУ]. – Режим доступу : <http://kbuara.kharkov.ua/e-book/doc/1/01.pdf>.
6. *Корженко В. В.* Перспективи становлення громадянського суспільства в Україні // Шляхи формування громадянського суспільства в Україні : наук. зб. / В. В. Корженко. – Х. : УАДУ ХФ, 2001. – С. 54–61.
7. *Мартиненко В. М.* Інноваційна стратегія демократичного розвитку України: від місцевої демократії до демократичної держави : [монографія] / В. М. Мартиненко. – Х. : Константа, 2004. – 225 с.

8. Партнерство органів влади та недержавних організацій / К. Даене, Л. Гривняк, Л. Логвинова, С. Іванова. – К., 2004. – 76 с.
9. Офіційне Інтернет-представництво мерії міста Лілль (Франція). – Режим доступу : <http://www.mairie-lille.fr>.
10. La Loi de Decentralisation du 2 mars 1982 №82-213. – Режим доступу : <http://www.vie-publique.fr>.

Надійшла до редколегії 21.01.2009 р.