

УДК 323.2

## КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ УЧАСНИЦЬКИХ ПРАКТИК У НІМЕЧЧИНІ

**Костянтин Ішейкін**

*Верховна Рада України  
бул. Грушевського, 5, 01008, м. Київ, Україна*

Проаналізовано основні теоретичні підходи до обґрунтування необхідності впровадження нових механізмів участі за представницької форми демократії у Німеччині. Виділено та розглянуто наслідки впровадження бюджету участі для демократичних інститутів та державного управління загалом. Визначено подальші перспективи еволюції бюджету розвитку у Німеччині.

*Ключові слова:* бюджет участі, демократія, державне управління, місцеве самоврядування, громадянське суспільство.

У кінці ХХ ст. зростання політичного абсентеїзму у розвинених країнах Заходу, криза легітимності та дедалі більше відчуження громадян від політичних процесів стимулювали пошук шляхів зміцнення демократичних інститутів. Результатом стало впровадження інструментів прямої та партисипативної демократії, які стимулювали участь громадян у прийнятті рішень, насамперед на місцевому рівні. Вибір конкретних інструментів та їх введення у політичну практику зумовлювалися особливостями політичної культури, законодавчих рамок та глибиною кризи демократії у певній країні. У даній статті буде розглянуто досвід Німеччини у впровадженні інструментів участі для протидії цим негативним явищам, зокрема бюджету участі, що передбачає активне залучення мешканців до розподілу частини доходів місцевого бюджету.

Традиційно система місцевого самоврядування Німеччині організована згідно з принципами представницької демократії, забезпечуючи верховенство обраної місцевої ради в місцевій «парламентській системі» і конкуренцію політичних партій. Однак у зв'язку із зменшенням явки на місцевих виборах представницька демократія в Німеччині опинилася у кризі. У відповідь на це у системі місцевого самоврядування країни з початку 1990-х років здійснено низку інституційних реформ. У результаті нинішню систему місцевого самоврядування в Німеччині можна схарактеризувати як представницьку демократію, доповнену інструментами прямої демократії (зокрема місцевим референдумом [1]) та кооперативними формами демократії (такими, як круглі столи, посередництво, журі громадян). Багато німецьких муніципалітетів перебувають у процесі переходу від електоральної демократії з домінуванням мажоритарного підходу під час прийняття рішень до більш включеної, консенсусної форми демократії. Основні перешкоди на цьому шляху зумовлені політичними традиціями країни та законодавчою базою. При цьому федеративний характер держави зумовлює значні розбіжності у політико-інституційних рамках різних земель Німеччини: від мажоритарно-децентралізованих структур в Баварії до конкордаційно-демократичного Берліну з консенсусними моделями поділу влади [2].

У Німеччині ідея бюджету участі (далі – БУ) обговорювалася з кінця 1990-х років. У Північній Рейн-Вестфалії БУ був запроваджений переважно як інструмент для реформування системи місцевого самоврядування, а у Берліні та його районах прагнули до посилення учасницької демократії. Впровадженню БУ у Німеччині сприяла не лише фінансова криза, що загострилася у 1990-х роках, а й низка структурних чинників. Муніципалітети не отримували адекватного фінансування від держави чи уряду землі для реалізації покла-

дених на них завдань, кількість яких постійно зростала, а реформа податкового законодавства та складна економічна ситуація зменшили надходження від місцевих підприємців. Це змусило органи місцевого самоврядування шукати нові рішення для підвищення ефективності своїх управлінських органів та посилення власної легітимності.

Концептуальне обґрунтування введення інструментів участі у практику органів публічної влади можна знайти, насамперед, у концепції Нового державного управління (далі – НДУ), що набула популярності в країні у 1990-х роках. У відповідь на проблеми міської фрагментації, виключення певних соціальних груп та неспроможності громади вона пропонує вирішити їх шляхом прийняття нових інституційних домовленостей між державою, приватним сектором економіки та громадянським суспільством на місцевому рівні. Акцентування уваги на важливості довіри між членами громадянського суспільства зумовило орієнтацію на вирішення проблем на найближчому до громадян рівні – місцевому та за допомогою саморегульованих мереж [3]. Концепція НДУ змінила як відносини між представницькими та виконавчими органами, так і логіку місцевої політики. Вона посилила роль громадян (зокрема як споживачів муніципальних послуг) та змінила правила гри при взаємодії з органами публічної влади, зокрема через інституціалізацію нових форм діалогу між владою та громадянами. Такі нові форми співробітництва можуть працювати лише тоді, коли є довіра між усіма зацікавленими акторами. Відповідно, для ефективного управління необхідними є інституціалізовані форми співробітництва та мінімальний спільний інтерес.

У Німеччині соціал-демократи переглянули її неоліберальний характер, що проявлявся у масштабній приватизації, і розробили на її основі «Нову модель державного управління» (Neues Steuerungsmodell), що лягла в основу реформування 1990-х років. Вона передбачала застосування деяких критеріїв приватного сектора в державному управлінні для покращення надання публічних послуг через підвищення їх конкурентоспроможності.

Оцінюючи проміжні успіхи реалізації моделі НДУ у Німеччині, К. Рейхард зазначав, що певний прогрес досягнуто у внутрішній адміністративній реформі та відкритті для конкуренції, але муніципалітети майже нічого не зробили для активізації роботи з громадянами [4].

Не менший вплив на широке впровадження інструментів участі мала ідея створення муніципалітету громадян (Bürgerkommune) [5], що є досить популярною у Німеччині. Вона лежить в основі реформ, спрямованих на перегляд відносин у класичному «трикутнику влади»: між громадянами (та їх організаціями), місцевими політиками (членами ради) та місцевою адміністрацією. Громадяни повинні дедалі активніше і безпосередньо залучатися до процесу прийняття рішень і вирішення місцевих проблем для досягнення таких цілей як: більше прийняття, більше демократії, сильніша солідарність та ідентичність, більша ефективність, краща реалізація програм, прийнятих радою [6]. Такий підхід навіть був закріплений у назві документу одного з районів Берліну, що запровадив БУ, – «Ліхтенберг на шляху до громадянського муніципалітету», який передбачав цілісний розвиток цього району столиці, інтеграцію різних інструментів сучасної демократії та механізмів участі, у тому числі і бюджет участі [7].

Прихильники ідеї муніципалітету громадян пішли далі положень Нової моделі державного управління, стверджуючи, що громадяни – це не просто користувачі, тому вони мають брати участь у продукуванні публічних послуг на добровільній основі. В обмін на це громадяни отримують нові можливості участі у консультаціях з органами місцевої влади. Однак масштабна програма міської регенерації «Соціальне місто» (Soziale Stadt), започаткована урядом соціал-демократа Г. Шредера в кінці 1990-х років майже не вплинула на

процес становлення бюджету участі в Німеччині. При тому, що одним з основних завдань цієї програми була підтримка тісного співробітництва між представниками органів публічної влади, підприємцями та членами громадянського суспільства у відсталих районах.

Інші теоретичні концепції вплинули на формування моделі бюджету участі у Німеччині більш опосередковано: мережі урядування, створення місцевих громадських організацій і соціального капіталу. Концепція мереж урядування добре пояснює вплив БУ на процес прийняття рішень. Ідея розробки політичних рішень у співробітництві між політиками та соціальними групами, особливо на місцевому рівні, поширена переважно у корпоративістських демократіях [8]. У свою чергу, її критики вказують на такі її очевидні недоліки, як клієнтизм та клановість [9]. Хоча БУ вважається «однією з найновіших і найвідоміших інновацій у сфері спільного урядування» [10, с. 57], німецькі проекти важко віднести до прикладів спільного урядування, оскільки процес прийняття рішень залишається переважно в руках органів місцевої влади, що близьке до ідей спільного чи мережевого урядування.

Ідея створення місцевих громадських організацій (community organizing) наполягає на змінах у соціальній та економічній структурах муніципалітету шляхом інституціоналізації союзу громадських організацій на місцевому рівні. Громадяни повинні бути уповноважені відповідними організаційними діями та мати навички вирішення проблем та врегулювання конфліктів [11]. Ця концепція допомагає пояснити механізми створення і діяльності фондів районів, за допомогою яких мешканці реалізують власні проекти та вирішують спільні проблеми.

Нарешті концепція соціального капіталу Р. Патнема стосується, зокрема, розвитку соціального капіталу в результаті взаємодії між різними соціальними акторами. Завдяки обговоренню спільних проблем відбувається комунікація між індивідами чи групами, що зазвичай не досить активно спілкуються між собою, і це зміцнює довіру між ними.

Можна виділити вісім позитивних наслідків впровадження бюджету участі для демократичних інститутів та державного управління загалом [12]. По-перше, участь може покращити співробітництво між різними сферами та відділами місцевої адміністрації. Громадяни не уявляють організаційної структури бюрократичного апарату, коли формулюють свої потреби. Це часто означає, що проблема не може бути вирішена в рамках одного відділу і потребує, по-друге, горизонтального співробітництва. Громадяни прагнуть вирішити проблему в певний часовий відрізок і тому вимагають від чиновників швидко реагувати на свої звернення. Це, в свою чергу, призводить, по-третє, до прискорення адміністративних процедур. До того ж у деяких випадках самі громадяни пропонують допомогу в реалізації своїх пропозицій. Тобто участь може призвести до четвертого наслідку – надання послуг громадянами. Очевидно, що БУ разом з іншими дорадчими механізмами може сприяти вирішенню проблем завдяки різноманіттю варіантів вирішень, сформульованих у ході обговорень, що є п'ятим наслідком. Шостий наслідок полягає у тому, що експертиза громадян та асоціацій, сформульовані ними пропозиції можуть допомогти покращити надання послуг. По-сьоме, у Німеччині деякі мери також очікують отримати поради від виборців щодо скорочення витрат. У ході зустрічей в рамках бюджету участі у мешканців з'ясовують, яких послуг вони не потребують або ж якими рідко послуговуються для визначення позицій, щодо яких фінансування з бюджету може бути скорочене або ж навіть припинене. Нарешті, активне залучення громадян до процесу прийняття рішень заохочує зміни у структурі та робочих процедурах органів публічної влади, у результаті яких мешканці та інші учасники БУ отримують певний ступінь контролю за діяльністю виконавчих органів влади. Очевидно, що лише тоді, коли громадяни зможуть переконатися, чи реалізуються

їх пропозиції на практиці та прослідкувати, чи належним чином витрачаються бюджетні кошти, адміністративні органи працюватимуть ефективно.

Що стосується подальших перспектив розвитку бюджету участі у Німеччині, то якщо до середини 2000-х років така взаємодія між громадянами й органами публічної влади зводилася до вибіркового врахування потреб споживачів публічних послуг, то останнім часом дедалі більше проявляється тенденція до тіснішої взаємодії між ними, що позитивно впливає на демократичні інститути та легітимність владних органів. Тенденція до наближення демократії найбільш яскраво спостерігається у Кельні, в якому проживає близько 1 млн. осіб. Це місто отримало різноманітні міжнародні відзнаки та визнання з боку ООН за свою процедуру прийняття бюджету участі з використанням інтернет-технологій. За результатами дискусій у віртуальній реальності та на зустрічах громадян на обрані проекти було виділено близько 8 млн євро, при тому, що щорічний річний бюджет міста становить близько 3 млрд євро. Але жоден з цих проектів не брався за вирішення проблем на загальноміському рівні, лише на районному. Очевидно, що покращення умов життя навіть на районному рівні є важливими, але масштабна реформа, спрямована на посилення демократичних інститутів участі, не повинна ним обмежуватися.

Порівнюючи німецький досвід з європейським, можна виділити три передумови успішної реалізації такого інструменту демократії участі, як бюджет участі. По-перше, необхідно створити хороші умови для обговорення та дискусій. На практиці це означає роботу у малих групах, які зустрічаються кілька разів для прийняття виважених рішень, що враховують потреби мешканців. По-друге, органи публічної влади мають бути готовими до взаємодії із громадянами. Як засвідчив досвід німецьких муніципалітетів, багато чиновників виявилися не готовими працювати з пропозиціями населення щодо покращення публічних послуг. Якщо б вони одразу взяли за вивчення потреб громадян, їх ставлення до змісту і якості публічних послуг, то вони б набагато швидше отримали користь від зворотного зв'язку в рамках процесу БУ. По-третє, участь не повинна обмежуватися лише проблемами району. Для успішного впровадження учасницьких практик слід розширювати географічні рамки БУ і виносити на обговорення більш складні питання, які можна вирішити на загальноміському рівні. Останній пункт є основною проблемою для БУ в Німеччині. Але навіть в інших країнах Європи немає певності, що основні проблеми, які турбують мешканців, можна вирішити у рамках процедури БУ. Тим не менше, варто докладати зусиль до подальшого удосконалення механізмів участі, які можуть сприяти адміністративній реформі і підвищенню ефективності діяльності органів публічної влади, що може нівелювати необхідність приватизації публічних послуг.

Отже, впровадження учасницьких практик, зокрема і бюджету участі, у Німеччині відбувалося під впливом концепції Нового державного управління, яка набула форми «Нової моделі державного управління», ідеї муніципалітету громадян, концепції мереж урядування, створення місцевих громадських організацій і соціального капіталу.

#### **Список використаної літератури:**

1. Wollmann H. German local government under the double impact of democratic and administrative reforms / H. Wollmann / Kersting N., Vetter A. *Reforming local government in Europe*. – Opladen: Leske + Budrich, 2003. – P. 85–112.
2. Freitag M. Patterns of democracy: A sub-national analysis of the German Länder / M. Freitag, A. Vatter // *Acta Politica*. – 2009. – Vol. 44. – P. 410–438.
3. Jann W. State, administration and governance in Germany – competing traditions and dominant narratives / W. Jann // *Public Administration*. – 2003. – Vol. 81. №. 1. P. 95–118.

4. Reichard C. Deutsche Trends der kommunalen Verwaltungsmodernisierung / C. Reichard / Naschold F., Oppen M., Wegener A. Innovative Kommunen: Internationale Trends und deutsche Erfahrungen. – Stuttgart: Kohlhammer, 1997. – S. 49–74.
5. Banner G. Die drei Demokratien der Bürgerkommune / G. Banner / von Arnim H.-H. Demokratie vor neuen Herausforderungen. – Berlin: Dunker & Humblot, 1999. – S. 133–162.
6. Bogumil J. Das Reformmodell Bürgerkommune: Leistungen – Grenzen – Perspektiven / J. Bogumil, L. Holtkamp, G. Schwarz. – Auflage: Edition sigma, 2003. – 95 s.
7. Bezirksamt Berlin-Lichtenberg. Konzeption zur Gemeinwesenentwicklung auf dem Weg zur Bürgerkommune. – Berlin, 2005. – 120 s.
8. Grote J. Participatory governance. Political and societal implications / J. Grote, B. Gbikpi. Opladen, 2002. – 134 p.
9. Levi M. Social and unsocial capital / M. Levi // Politics and Society. – 1996. Vol. 24. – № 1. P. 45–55.
10. Geißel B. Wozu Demokratisierung der Demokratie? Kriterien zur Bewertung partizipativer Arrangements / B. Geißel / Vetter A. Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung. – Wiesbaden, 2008. – S. 29–48.
11. Schutz A. Collective action for social change: An introduction to community organizing / A. Schutz, M. G. Sandy. – New York: Palgrave Macmillan, 2011. 300 p.
12. Sintomer Y. Participatory budgeting in Europe: Potentials and challenges / Y. Sintomer, C. Herzberg, A. Rocke // International Journal of Urban and Regional Research. – 2008. – Vol. 32. – №1. – P. 164–178.

## CONCEPTUAL PRINCIPLES OF PARTICIPATION PRACTICE IN GERMANY

**Kostyantyn Ishcheikin**

*Verkhovna Rada of Ukraine  
Hrushevsky str., 5, 01008, Kyiv, Ukraine*

The main theoretical approaches to substantiation introduction of new mechanisms of participation in representative democracy in Germany are analyzed. The outcomes of implementing participatory budgeting for democratic institutions and public administration in general have been highlighted and considered. Further prospects for the evolution of the participatory budgeting in Germany are outlined.

*Key words:* participatory budgeting, democracy, public administration, local government, civil society.