

Ищейкін К. С.,
народний депутат України
(Україна, Київ), vppp.idp@gmail.com

ДОСВІД ВПРОВАДЖЕННЯ БЮДЖЕТУ УЧАСТІ ЯК ІНСТРУМЕНТУ ПАРТИСИПАТОРНОЇ ДЕМОКРАТІЇ У ФРАНЦІЇ

Розглянуто передумови розширення участі громадян у прийнятті рішень у Франції, зумовлені дистанціюванням держави від громадянського суспільства, домінуванням ідей республіканізму та централізованої держави. Протягом майже чотирьох десятиліть (1960–1980-ті роки) участь громадян набула радше форми місцевих ініціатив або ж була винятково політичним принципом без жодних правових механізмів його реалізації. Визначено роль, яку відіграли децентралізаційна реформа та політичні партії у поширенні ідей демократії участі та підведено основні підсумки використання найбільш популярних інструментів залучення мешканців до вирішення місцевих проблем. На прикладі діяльності рад сусідства визначено особливості французького підходу залучення громадян до прийняття рішень.

Ключові слова: бюджет участі, демократія, місцеве самоврядування, децентралізація, регіон.

Ідея залучення максимальної кількості громадян до політики і процесу прийняття рішень набуває дедалі більшої популярності як у старих, так і молодих демократіях. Вона може набувати форми бюджету участі – практики залучення мешканців до дискусії щодо фінансування певних ініціатив з бюджету органу місцевого самоврядування, яка вперше була реалізована у бразильському місті Порту-Алегрі у 1989 році. В Європі протягом 2005–2012 років кількість експериментів із впровадженням бюджету участі (БУ) зростає з 55 до більше 1300, в яких беруть участь більше 8 млн. громадян ЄС.

Однак кожна країна з огляду на політичні традиції та інституційні рамки пройшла власний шлях до впровадження подібних ініціатив, які не завжди дали бажаний результат, прикладом чого є Франція.

Характерними для політичної культури Франції є ідея про дистанціювання держави від громадянського суспільства, при цьому саме держава займає домінуючу позицію, та уявлення про неподільність державного суверенітету. Ще з часів феодалізму держава почала поширювати свій вплив на громадянське суспільство та ринок. Результатом стало створення однієї з найбільш централізованих державних систем у Європі, яка окремими дослідниками навіть розглядалася в якості ідеального типу. На чолі держави стоїть обраний на прямих і загальних виборах президент, який особливе основну рушійну силу політичної системи. Виходячи з положень ідеології республіканізму, централізована держава у Франції є виразником спільних інтересів, так званого *l'intérêt générale*, завдяки чому вона стоїть над суспільством: лише обрані представники, а не пересічні громадяни, можуть виступати від імені держави та представляти цей спільний інтерес.

У рамках цієї державницької парадигми не тільки громадяни мають дуже обмежені можливості для висунання легітимних вимог, а й органи регіонального і місцевого самоврядування також перебувають під сильним контролем з боку держави. Тим не менше, ситуація із місцевим самоврядуванням у Франції значно покращилася протягом останніх десятиліть, починаючи з прийняття першого пакету децентралізаційних законів у 1982 році.

Значимо, що ще з часів Французької революції завжди існувала певна «напруга між, з одного боку, «єдиною і неподільною республікою», яка не могла толерувати будь-яких конкурентів на субрегіональному рівні, та вимогами субнаціональної та децентралізованої автономії, з іншого» [6, р. 40].

З прийняттям законів про децентралізацію органи управління на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою отримали більше ресурсів та повноважень. Так, муніципалітетам було передано право приймати рішення у таких сферах як міське планування, культура та початкова освіта [1, р. 14–15]. Починаючи з 1990-х років збільшилася кількість муніципалітетів, які взаємодіяли між собою у рамках міжмуніципального співробітництва, яких на сьогодні налічується близько 40 тисяч.

Незважаючи на те, що регіони Франції були створені ще у 1972 році як публічні інститути, статус територіальної громади вони отримали лише з прийняттям першого закону про децентралізацію у 1982 році. Цей закон набув чинності у 1986 році, коли вперше були сформовані ради регіонів за результатами прямих і загальних виборів. У результаті регіони є територіальними одиницями з повноваженнями щодо вирішення питань економічного розвитку, використання земель, середньої освіти, професійного навчання, культури та охорони здоров'я.

Ідея регіонів походить ще з часів «старого режиму», коли провінції відображали сильну культурну та історичну однорідність країни. Після революції прихильники монархії переважно підтримували її, однак з кінця XIX ст. її вплив зменшувався на тлі зростання популярності республіканізму. Відродження ідеї регіонів у XX ст. відбулося переважно у зв'язку з наростанням управлінським проблем та усвідомленням того, що адміністративні органи департаментів не можуть з ними впоратися.

Децентралізаційна політика також сприяла зростанню ролі політичних партій на рівні департаментів та регіонів. Однак загалом їх роль та впливовість у рамках політичної системи залишалася дуже обмеженою і значно меншою, ніж, наприклад, у Німеччині. Лише після створення П'ятої республіки політичні партії отримали конституційний статус у Франції, однак ст. 4 Конституції зводить їх роль до сприяння висловленню думок у ході виборів. Загалом партії мають обмежений вплив на формування уряду, вибір політичної та управлінської еліти, на формулювання та реалізацію державної політики. Більше того, політична система традиційно характеризується фрагментацією політичних партій.

Слід зазначити, що децентралізаційні реформи призвели до певних змін в ідеологічних засадах діяльності П'ятої республіки. Однією з найбільш видимих ознак стало те, що тепер відносини між державою і суспільством характеризуються не так ідеєю відстані, скільки близькості і дедалі більшого акцентування уваги на участі громадян у політичних справах.

Зростання популярності ідей участі громадян у процесі прийняття рішень слід розглядати у контексті серйозної легітимісної кризи представницької демократії. Як і в більшості розвинених країн Заходу

її ознаками є: зростання виборчого абсентеїзму, за винятком виборів президента, в яких явка склала більше 80% у 2007 та 2012 роках; ріст популярності крайніх правих партій, насамперед Національного фронту; низький рівень довіри виборців до політиків. Більше того, протягом 1977–2002 років кожні загальнонаціональні вибори, чи то президентські, чи парламентські, фіксували поразку партії, що перебувала при владі, хоча два президенти цього періоду – Ф. Міттеран та Ж. Ширак були переобрані на другий термін. Показовою ознакою зростаючого відсудження між вибраними представниками та електоратом став провал референдуму щодо прийняття Європейської конституції, проти якої виступило 55% виборців, у той час як 92% членів парламенту проголосували за її ратифікацію.

Крім того, було кілька досить масових акцій протесту проти ініціатив уряду, що впроваджувалися без жодних попередніх консультацій з населенням чи зацікавленими акторами: про перше місце роботи у 2006 р., проект реформи університетів 2008–09 рр., проект пенсійної реформи в 2010 р.

Перші ознаки появи «деліберативного імперативу» у публічній політиці фіксуються в 1980–1990-х роках. Своє відображення він знайшов в удосконаленні правових механізмів участі громадян у прийнятті рішень. Єдиними інструментами, за допомогою яких громадяни могли легально впливати на політичний процес в перші десятиліття існування П'ятої республіки, були вибори (парламентські та президентські) і загальнонаціональний референдум. Однак батько-засновник республіки Ш. де Голль використовував референдум та прямі вибори президента радше як інструмент для посилення легітимності глави держави, а не мав за мету активізацію участі громадян у вирішенні політичних питань.

Протягом майже чотирьох десятиліть – з 1960-х до 1980-х років – участь громадян набула радше форми місцевих ініціатив (1960–1970-ті) або ж була винятково політичним принципом без жодних правових механізмів його реалізації (1970–1980-ті), зокрема у рамках політики відновлення сусідства. Вона стала «реальною експериментальною лабораторією» з огляду на практику участі, зокрема у сфері міського планування [3, р. 16].

Лише у 1991 році принцип участі був законодавчо закріплений. Перші закони про участь, що визнали потребу більшої участі громадян у прийнятті рішень, були радше на рівні принципу і майже не містили чітких формулювань правових зобов'язань з боку органів публічної влади. Закон про орієнтири для міста (Loi d'Orientation sur la Ville) від 13 липня 1991 року, спрямований на боротьбу з просторовою сегрегацією і соціальною ізоляцією міських територій, став першим правовим документом, в якому згадується питання участі, підкреслюється потреба підготовчої діяльності, що має організовуватися мером при розгляді рішень, що можуть суттєво вплинути на умови життя мешканців.

Орієнтаційний закон від 6 лютого 1992 року у другому розділі «Про місцеву демократію» містить більш прямі норми, стверджуючи про «право членів комуни бути інформованими про зміни та брати участь у консультаціях з питань, що стосуються їх безпосередньо».

Так званий закон Барнієра від 2 лютого 1995 року містив положення про інститут публічних дебатів та передбачав створення Національного комітету з публічних дискусій (НКПД). Цей орган повинен був організувати громадські обговорення, якщо рішення стосувалися важливих проектів, що стосувалися навколишнього середовища (тобто швидкісних потягів чи використання генетично модифікованих організмів). При цьому громадяни мало право отримувати усю інформацію та висловлювати свої думки і пропозиції до прийняття остаточного рішення. У 2002 році він став незалежним управлінським орган з розширеними повноваженнями. НКПД складається з 21 члена, які представляють парламент, органи місцевого самоврядування, судову гілку влади, захисників прав споживачів та навколишнього середовища, державних службовців. Комітет може на власний розсуд організувати громадські обговорення або ж на прохання зацікавленої сторони. Більш зобов'язуючі частини законодавства були прийняті в кінці 1990-х років.

Участь громадян у міських громадах була передбачена програмою Міської політики (Politique de la ville), що призвела до значної різноманітності учасницьких практики, програм та законодавства, таких як публічний запит та місцевий референдум [2, р. 101–106]. Низький рівень явки на виборах, особливо на початку 2000-х років, стимулював нові зусилля до посилення участі громадян, що призвело до прийняття закону про наближення демократії в 2002 році. Він впровадив сусідські ради у всіх містах, де проживає більше 80 тис. мешканців (приблизно 50 міст) і є одним з основних інструментів стимулювання участі громадян у прийнятті рішень на різних рівнях адміністративно-територіального устрою.

Ради сусідства, які належать до найбільш поширених учасницьких процедур у країні, досить добре характеризують французький підхід до залучення громадян у політику. Його особливостями є:

- використання консультативних інструментів, спрямованих на ініціювання діалогу між державними чиновниками, місцевими політиками та членами відповідної громади;

- штучність: вони створюються чиновниками і/або політиками, у результаті чого громадяни мають незначний вплив на розробку процедур або повністю його позбавлені;

- відсутність чітких процедурних правил, що сприяють домінуванню інституціональних акторів (насамперед мерів), які головують на таких зустрічах;

- «вибіркове заслуховування»: державні чиновники чи політики підсумовують дискусії і фіксують лише ті аспекти, які важливі для них.

Фонди сусідства дещо відрізняються від цього підходу, оскільки громадяни визначають власні пріоритети та розпоряджаються відносно незначними сумами – кількома сотнями чи тисячами євро. Тим не менше, вплив учасників на правила гри зазвичай незначний, а їх масштаб не виходить за рамки сублокального рівня [5, р. 525–527]. Основним результатом діяльності таких зібрань та фондів є ефективніша робота місцевої адміністрації та встановлення діалогу між громадянами та особами, що приймають рішення.

Отже, бюджет участі у Франції був запроваджений для виходу за рамки уявлення про домінування держави над громадянським суспільством та переходу до більш учасницької політики. Вирішальну роль у поширенні цієї практики відіграло стажування і запозичення зарубіжного досвіду. Так на початку 2000-х років багато членів Соціалістичної партії відвідували світові соціальні форуми у бразильському Порту-Алегрі, щоб отримати детальнішу інформацію про такий механізм участі та поспілкуватися з фахівцями, які реалізували його у своїх країнах.

Однак не зважаючи на те, що досить велика кількість акторів була залучена до поширення практики БУ, мережа з експертів та практиків для систематичної оцінки існуючих процедур, удосконалення та поширення найкращого досвіду так і не була сформована. Спершу члени Комуністичної партії Франції реалізували перший пілотний проект у Парижі, а соціалісти виявили інтерес до такої ініціативи дещо пізніше: станом на 2005 рік у Франції було лише 12 спроб реалізації бюджету участі. Члени обох партій сподівалися, що такі інноваційні механізми залучення громадян до політики та популяризація ідей демократії участі сприятиме зміцненню їх політичної ідентичності та оновленню політичного іміджу.

Загалом процедури БУ у Франції значною мірою є результатом поєднання існуючих механізмів участі громадян у прийнятті рішень (переважно ради та фонди сусідства) з ідеями, що сформувалися у Порту-Алегрі. Останнє сприяло виходу за межі сублокального рівня для залучення у процес обговорень на рівні міста.

Незважаючи на той факт, що впровадження інститутів бюджету участі сприяло поширенню ідей демократії участі, однак кількість прикладів, в яких ця концепція безпосередньо впливала на реалізацію процесу БУ, надзвичайно мала. Якщо місцеві актори вдавалися до реалізації механізмів демократії участі, то найчастіше це характеризувалося двома особливостями. По-перше, вони хоча і використовували концепцію демократії участі, однак пов'язували її радше з загальноприйнятими ідеями про участь громадян, такими як доступ до публічної інформації, консультування тощо. По-друге, хоча ініціатори і обговорювали можливості посилення такого виду демократії, однак не переходили до реалізації своїх ідей на практиці. У результаті процеси, ініційовані мерами-комуністами, які найчастіше послуговувалися ідеями демократії участі, майже не відрізнялися від тих, що були ініційовані представниками інших політичних партій [4, р. 213].

Крім того, конкретні випадки впровадження бюджету участі є радше проявом триваючих процесів громадської участі (ради і/або фонди сусідства), особливо з огляду на обмежений вплив громадян та домінуючу позицію політиків, ніж інноваційним проривом у відносинах між владою і громадянами. У більшості випадків саме політики управляли ходом дискусій та формулювали потрібні рішення. Результати зустрічей з питань бюджету участі часто майже не відрізнялися від рішень ради муніципалітету, тому у багатьох випадках громадяни та місцеві асоціації з часом вийшли з цього процесу. Таким чином, після певного періоду ентузіазму щодо запозичення ініціатив, впроваджених у Порту-

Алегрі, та реалізації принципів демократії участі, сьогодні ситуація у Франції характеризується стагнацією чи навіть регресією, принаймні щодо впровадження бюджетів участі на рівні муніципалітетів.

Список використаних джерел

1. Borraz O., Le Galès P. France: The Intermunicipal Revolution / Denters B. and Rose L. E. Comparing Local Governance. Trends and Developments. – Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005. – P.7–22.
2. Koebel M. Le pouvoir local ou la démocratie improbable. Collections de l'association Raisons d'agir. – Bellecombe-en-Bauges: Éditions du Croquant, 2006. – 192 p.
3. Lefebvre R., Nonjon M. La démocratie locale en France. Ressorts et usages // Sciences de la société. – 2003. – Vol.60. – P.9–28.
4. Nez H., Talpin J. France – Démocratie participative et communisme municipal en banlieue rouge / In Bacqué M.-H., Sintomer Y. La démocratie participative inachevée. Genèse, adaptations et diffusion. – Paris: éditions Yves Michel, 2010. – P.209–227.
5. Sintomer Y., de Maillard J. The limits to local participation and deliberation in the French «Politique de la Ville» // European Journal of Political Research. – 2007. – Vol.46, №4. – P.503–530.
6. Wollman H. Local government systems: From historic divergence towards convergence? Great Britain, France, and Germany as comparative cases in point // Environment and Planning. – 2000. – Vol.18. – P.33–55.

Ishcheikin K. Y., the People's Deputy of Ukraine (Ukraine Kyiv), vppp.idp@gmail.com

The French experience of implementation the participatory budgeting as an instrument of participatory democracy

The preconditions for increasing the participation of citizens in decision-making in France, such as distancing the state from civil society, the dominance ideas of republicanism and centralized state, are considered. For nearly four decades (1960–1980) participation of citizens was expressed in form of local initiatives or exclusively political principle without any legal mechanisms for its implementation. The role played by the decentralization reform and political parties in spreading the ideas of participatory democracy is analyzed; the main results of usage the most popular tools to attract residents to solve local problems are summarized. Evidence from neighborhood councils, which are the most popular participatory procedures in the country, enable to define the specifics of the French approach to engaging citizens in decision-making.

Keywords: participatory budgeting, democracy, local government, decentralization region.

* * *

УДК 325.54(4–11+477)

Касьянова М. М.,
кандидат історичних наук, доцент, докторант,
Національний педагогічний університет
ім. М. П. Драгоманова (Україна, Київ),
доцент кафедри міжнародних відносин і зовнішньої
політики Донецького національного університету
ім. Василя Стуса (Україна, Вінниця),
k.marina81@rambler.ru

ДИСКУРС СУЧАСНИХ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ СХІДНОЄВРОПЕЙСЬКОГО ВЕКТОРУ МІГРАЦІЇ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ

Міграційна проблематика є питанням загальнолюдського значення. Через це вона потребує ґрунтовного аналізу та узагальнення інформації щодо сучасного стану таких важливих аспектів теми, як принципи формування національних міграційних політик, основи регулювання міграційних потоків на міждержавному рівні, умови праці та процеси адаптації мігрантів за кордоном тощо. Результатом є значні обсяги наукових розробок, підготовлені фахівцями політичних, історичних, економічних, юридичних наук. Лише їхній комплексний аналіз дозволяє сформулювати цілісне бачення проблеми, виділити необхідну для тематики даного дослідження інформацію та зробити обґрунтовані висновки.

Ключові слова: міграція, міграційні процеси, зовнішня трудова міграція.