

Ищайкин К.С.

Передумови впровадження інструментів учасницької демократії

Розглянуто контекст, що зумовив популярність ідей демократії участі в кінці ХХ ст.; виділено й проаналізовано п'ять груп акторів, зацікавлених у широкому використанні інструментів демократії участі, зокрема бюджету участі; розглянуто три основні причини, що визначили підвищений інтерес до впровадження інноваційних механізмів участі.

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

Рассмотрен контекст, обусловивший популярность идей демократии участия в конце ХХ в.; выделены и проанализированы пять групп актеров, заинтересованных в широком использовании инструментов демократии участия, в частности – бюд-

жета участия; рассмотрены три основные причины, определившие повышенный интерес к внедрению инновационных механизмов участия.

Ключевые слова: демократия участия, бюджет участия, государственное управление, гражданское общество, местное самоуправление.

The context which led to the popularity of participatory democracy ideas at the end of the 20th century is considered. Five groups of actors interested in the wide use of participatory democracy tools, in particular the participation budget, are identified and analyzed. Three main reasons for the increased interest in the introduction of innovative participation mechanisms are examined.

Key words: participation democracy, participation budget, public administration, civil society, local government.

УДК 328.187

Ищайкин К.С.,
доктор медичних наук, професор,
народний депутат України

Протягом останніх двох десятиліть «участь» і «демократія» стали першочерговими питаннями порядку денного в більшості країн Заходу. Різноманітні місцеві, регіональні, національні й міжнародні організації, такі як Організація економічного співробітництва й розвитку (ОЕСР) і Світовий Банк, так само, як територіальні утворення й держави, визнавали важливість участі чи схожих ідей, таких як інформація, залучення, консультація, уповноваження, урядування, співуправління, орієнтація на споживача тощо.

Така популяризація «учасницького підходу» [1] призвела до значного поширення учасницьких практик. Як слушно зазначив П. Розанваллон, «розвиток процедур, що включають громадян у прийняття рішень, що стосуються їх, є однією з основних характеристик сучасної еволюції демократичних режимів» [2, р. 301]. Він описав «нову граматику демократичних інститутів», що включає такі аспекти, як поширення партиципаторних практик і критику чисто ієрархічних форм управління, що базуються на експертах. На його думку, ці процеси свідчать про радикальні зміни, «розрив» із класичною, партійною моделлю представницької демократії.

П. Розанваллон заявив про появу «нового сучасного демократичного порядку», що включає інші форми «посвяти» на посади в органах державної влади, що не обмежувались актом голосування на виборчих дільницях [3, с. 19, 26]. Натепер вибори політичних представників самі по собі вже не є достатніми для визнання повної демократичної легітимності політичних рішень, а саме активне залучення громадян становить центральний вимір політичного процесу. Ця тенденція є частиною ширшого процесу трансформації в країнах Заходу після закінчення Другої світової війни, що

знаходить своє відображення в збільшенні рівнів освіти, впровадженні гендерної рівності, зростанні значення постматеріальних цінностей, таких як особиста самореалізація й бажання брати участь у громадських справах тощо.

Ця «учасницька тенденція» проявляється не лише в західних демократіях, які характеризуються суперечливим розвитком. А. Фанг і Е. Райт, двоє відомих дослідників нових учасницьких ініціатив у державному управлінні, вважають, що «прагнення до більшої політичної енергії в розвинених індустріальних демократіях за останні роки в підсумку призвело до зменшення ролі політики. Деретуляція, приватизація, зменшення соціальних послуг і урізання державних видатків були радше гаслами, на відміну від участі, чутливості, креативніших і ефективніших форм втручання демократичної держави» [4, с. 4].

Це зауваження особливо слушне для англосаксонського світу, де неоліберальна політика здійснювалась урядами Р. Рейгана й М. Тетчер. Однак неоліберальні принципи, запозичені різними країнами світу, стали викликом таким основам демократії, як соціальне включення й безпека, які реалізувались в умовах держави соціального добробуту.

Так, І. Сінтомер стверджує, що західні політичні системи сьогодні стикаються із викликом із боку шести структурних проблем, які взаємно посилюють одна одну. Це, по-перше, нездатність урядів із кінця 1970-х років впоратись із соціально-економічною кризою, прояв якої у вигляді глобальної рецесії 2008–2009 років ще більше загострює проблему. У світі зростає нерівномірність, а відсоток людей, які страждають від структурних недоліків чи навіть виключені із системи, збільшується. По-друге, відбувається політична корозія соціальних кла-

сів, насамперед, у результаті розмивання класових ідентичностей. По-третє, поява «суспільства ризику» характеризується збільшенням важливості небезпек і загроз, які неможливо передбачити і якими не можна керувати. По-четверте, має місце управлінська криза, оскільки реформа традиційної адміністративної структури згідно ідей Нового державного управління в багатьох країнах призвела до оринковлення державного апарату, зведення споживачів державних послуг до ролі клієнтів і узаконення приватизації [5, с. 24]. По-п'яте, ідеологічна перешкода стала результатом ослаблення ідеалів, які лежать в основі мобілізації людей, насамперед, соціалізму й демократично-християнської ідеології. Остання проблема пов'язана із політичною елітою, що досить однорідна в соціальному плані (за віком, статтю, етнічним походженням), але становить окрему від решти населення групу за звичками, світоглядом і інтересами.

Крім цих елементів, можна також згадати зростання рівня недовіри до політиків і державних інститутів, поширення відчуття політичного незадоволення, зменшення явки на виборах у всіх західних демократіях і зростання популістських і/або націоналістичних тенденцій.

У свою чергу, К. Крауч досить критично оцінював поточний стан розвитку демократії, яку він назвав постдемократією. Згідно із його аналізом, інституційний скелет представницької демократії існує лише формально, оскільки втратив сенс через постійне зростання впливовості політичної еліти й бізнесу. В умовах постдемократії, коли вибори ще проводяться й можуть призвести до зміни уряду, публічні виборчі дебати є чітко контрольованим спектаклем, що режисується конкуруючими командами професійних експертів із маніпулятивних технік, у ході якого розглядаються лише кілька із безлічі реальних проблем, відібраних цими командами. Масовий виборець відіграє роль пасивного, мовчазного, навіть апатичного глядача, реагуючи лише на надіслані йому сигнали. За лаштунками цього спектаклю електоральної гри політика формується таємно, в результаті взаємодії між обраним урядом і елітою, що представляє, насамперед, інтереси бізнесу [6, с. 4].

Після глобальної фінансової кризи, що розпочалась у 2007 році, гасло М. Тетчер «Альтернатива [глобальному капіталізму – К.І.] відсутня» (TINA – There Is No Alternative) стало основним принципом політичного життя, що виключив із міжнародної «експертократії» не лише пересічних громадян, а й парламенти.

У свою чергу, В. Стрік йде далі й висуває гіпотезу, що повоєнні домовленості між демократією й капіталізмом (що характеризуються контролем уряду над промисловістю, політичною гарантією повної зайнятості й масштабних державних послуг) відкрили шлях для нової угоди. Сучасні держави

вже не є «податковими», як вважав Й. Шумпетер [7], а швидше «борговими державами», виставленими на ринок капіталу, які змушені орієнтуватись на задоволення інтересів двох, а не однієї спільноти: народу й ринку, сформованого з інвесторів і кредиторів, які використовують міжнародну політику, щоб дисциплінувати держави-нації [8].

В. Стрік не ставить питання про спроможність громадян посилити демократичні інститути в їх протистоянні ринку. Однак, на думку К. Крауча, можна стверджувати про спроможність чи радше нездатність громадян впоратись із означеними тенденціями, оскільки суспільство є надто апатичним, спантеличеним і пасивним у визначенні власного порядку денного.

Однак не лише Арабська весна піддала сумніву такий підхід, у всьому світі члени руху Оссиру й низки інших соціальних рухів кинули виклик політичним елітам, вимагаючи активнішої участі в процесі прийняття рішень. Особливу роль у поширенні таких нетрадиційних форм протесту відіграє мережа Інтернет, яка значно розширила можливості громадян щодо участі в політичних процесах. Більш того, симптоми «нездужання демократії» не слід розглядати як синоніми втрати загального інтересу до політики чи віри в політичні чи демократичні ідеали [9, с. 4]. Р. Далтон вважає, що «зменшення вірності демократичним принципам може бути одним із чинників, що сприяють розчаруванню в сучасних урядах» [10, с. 192]. Щоб протидіяти цій негативній тенденції, багато людей прагнуть до більшого впливу на політику, активнішого залучення у волонтерській діяльності як традиційними, так і нетрадиційними способами.

Без активної ролі індивідів і мереж, які намагаються просувати власну модель участі чи шукають альтернативи існуючим практикам, глобальне зростання учасницьких інститутів пояснити досить складно. Якщо взяти за основу такий інноваційний інструмент, як бюджет участі (далі – БУ), то можна виділити п'ять груп акторів, зацікавлених у його активному використанні: політичні партії; соціальні рухи й неурядові організації; міжнародні організації; фахівці й місцеві активісти; національні чи міжнародні мережі й фонди.

1. Політичні партії, точніше – члени лівих політичних партій (комуністичних і екс-комуністичних, соціал-демократичних і соціалістичних) виступали за впровадження бюджету участі на перших етапах поширення цієї практики. Багато мерів, зокрема в Іспанії, Італії й Франції, впровадили механізми БУ. Значно менше прихильників було серед «зелених» і консервативних партій. Для політиків із лівого флангу БУ був цікавий як процес із певним радикальним ухилом (хоча й протилежний авторитарному соціалізму), який міг сприяти відродженню політичної ідентичності лівих після падіння Берлінської стіни. Крім того, впровадження процесів на

кшталт БУ створювало для мерів можливість переходити до прямого діалогу із мешканцями й таким чином посилити власні позиції у взаємодії із представницькими органами.

2. Соціальні рухи, місцеві асоціації й неурядові організації виступали на підтримку БУ, оскільки для більшості із них він став вихідним пунктом у намаганні відродити демократію й надати пересічним громадянам більшого впливу на політичні процеси на місцевому й загальнонаціональному рівнях. Ослаблення позицій критиків лівої ідеології відіграла основну роль популяризації демократії в якості провідної теми соціальних рухів 1990-х років. Як зазначав Ж. Тальпін, «вигнання «матеріалістів», чи соціально-економічних критиків, які втратили свою легітимність із невдачею реального соціалізму, й відсутність чітких економічних альтернатив відкрили двері для більш якісних вимог, пов'язаних із участю. Нові соціальні рухи фокусувались на «невдачах» представницького уряду й бажанні поглибити демократію. Коротше кажучи, вони рухались від критики капіталізму до критики демократії» [1, с. 35]. Порту-Алегрі, в якому вперше був реалізований бюджет участі, стало столицею демократії для антиглобалізаційного руху, який із 2001 року кілька разів збирався в цьому місті для проведення Світових соціальних форумів. Починаючи із 2001 року, як свідчать дані, кількість випадків впровадження БУ в Європі зросла із 13 до понад 200 у 2009 році [11].

3. Міжнародні організації, такі як Світовий банк і ООН, почали підтримувати БУ як модель для належного урядування й відкритої політики. Ці міжнародні організації відіграли важливу роль у запровадженні бюджету участі в Південно-Східній Європі.

4. Участь професіоналів, місцевих активістів, приватних консультантів або дослідників сприяло поширенню цієї процедури із Бразилії в інші частини світу. Вони утворили відкриту міжнародну мережу, учасники якої зустрічались на різноманітних заходах, таких як національні чи міжнародні конференції, соціальні форуми – європейські чи світові. Деякі із них були задіяні в якості формальних чи неформальних консультантів у себе вдома або ж надавали консультації в інших країнах.

5. Національні чи міжнародні мережі й фонди, що мають на меті поширення й реалізацію БУ. Завдяки їм було налагоджено активний процес обміну досвідом і знаннями, що значною мірою сприяв поширенню практики нового бюджетування. Що стосується національних мереж, то слід згадати ті, що були створені територіальними одиницями (муніципалітетами, регіонами), наприклад, Nuovo Municipio в Італії або ж Kaleidos в Іспанії. У Німеччині група фондів пов'язала впровадження реформи Нового державного управління із запозиченням механізмів БУ, в той час як у Португалії цю

роль взяв на себе дослідницький центр при університеті Коїмбра – Centro de Estudos Sociais.

Іншими словами, у всьому світі політики, державні службовці й представники громадянського суспільства підтримували різноманітні механізми участі, але робили це із різних міркувань. Можна виділити три основних цілі, пов'язані з інститутами участі: політичні, адміністративні й соціальні. Із точки зору політики впровадження інститутів участі розглядалось як спосіб зменшення незадоволення функціонуванням інститутів демократії. Так, участь громадян у публічних справах вважалася «школою демократії», оскільки завдяки реальній участі у вирішенні конкретних проблем пересічні громадяни дізнавались про правила й особливості діяльності політичної сфери; вони вчилися відстоювати свої позиції й реалізувати спільні проекти у взаємодії з іншими. Із такої точки зору участь не лише продукувала «кращих громадян», але уповноважувала народ і таким чином «поглиблювала демократію» [4, с. 22]. Це також додало легітимності рішенням, які приймалися політиками, оскільки вони мали високий ступінь прийняття, бо стали результатом реальних консультацій із громадянами.

Крім політичної цілі, учасницькі процеси запроваджувались і з адміністративних міркувань. Управлінська ціль виходила із припущення, що державні послуги стають ефективнішими тоді, коли надаються в тісній співпраці із споживачами (тобто, завдяки опитуванням щодо рівня задоволення, громадських панелей і каналів зворотного зв'язку). Користувачі й споживачі краще знають свої повсякденні потреби, тому консультування є важливим елементом при розробці кращих послуг, оскільки ті, хто їх потребує, отримують те, що їм потрібно. Ця теза розглядалась у літературі із Нового державного управління із кінця 1990-х років разом із двома іншими складовими реформи: внутрішньою реформою адміністративних організацій і впровадженням ринкових механізмів.

Третя ціль вказує на соціальний вимір участі. Залучення громадян може призвести до зміцнення соціальних зв'язків між людьми, збільшення соціального капіталу й підвищення довіри між індивідами, між громадянами й політиками. Цей підхід лежить в основі низки програм міського соціального розвитку, таких як «Відродження сусідства» (Neighbourhood Renewal) у Великобританії, міська політика (Politique de la Ville) у Франції чи «Соціальне місто» у Німеччині.

Отже, передумовами відродження інтересу до інструментів учасницької демократії стала нездатність органів державної влади впоратись із соціально-економічними труднощами, дифузія традиційних соціальних класів, інфляція ідеології, зростання рівня недовіри громадян до політи-

ків, державних і демократичних інститутів. У запровадженні інноваційних механізмів участі, зокрема бюджету участі, зацікавлені п'ять груп акторів: політичні партії; соціальні рухи й неурядові організації; міжнародні організації; фахівці й місцеві активісти; національні чи міжнародні мережі й фонди. Наважуючись на такі реформи, вони виходять із політичних, адміністративних і соціальних міркувань.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Talpin J. Schools of democracy. How ordinary citizens (sometimes) become competent in participatory budgeting institutions. Essex: ECPR Press, 2011. 252 p.
2. Rosanvallon P. La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance. Paris: Seuil, 2006. 352 p.
3. Rosanvallon P. La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité. Paris: Seuil, 2008. 345 p.
4. Fung A., Wright E.O. Deepening democracy – institutional innovations in empowered participatory governance. London: Verso Books, 2003. 310 p.
5. Sintomer Y. Petite histoire de l'expérimentation démocratique. Tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours. Paris: La Découverte, 2011. 296 p.
6. Crouch C. Post-democracy. Oxford: Oxford University Press, 2004. 144 p.
7. Schumpeter J. The crisis of the tax state / Swedberg R., Joseph A. Schumpeter, The economics and sociology of capitalism. Princeton University Press, 1991. P. 37–53.
8. Streeck W. The crises of democratic capitalism // New Left Review. 2011. Vol. 71. P. 5–29.
9. Newton K. Curing the democratic malaise with democratic innovations / Geissel B., Newton K. Evaluating democratic innovations. Curing the democratic malaise? London: Routledge, 2012. P. 3–20.
10. Dalton R. Democratic challenges. Democratic choices: The erosion of political support in advanced industrial democracies. Oxford: Oxford University Press, 2007. 244 p.
11. Sintomer Y., Röcke A., Talpin J. Participatory democracy or «proximity» democracy? The «High school participatory budget» in Poitou-Charentes, France/Sintomer Y., Traub-Merz R., Zhang J. Participatory budgeting in Asia and Europe. Key challenges of participation. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013. P. 245–259.