

Фросіняк Р.В.

Національний університет цивільного захисту України

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ПАРТИСИПАТИВНОЇ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто теоретичні основи формування та реалізації системи партисипативної демократії в Україні. Здійснено історичний аналіз виникнення та поширення ідей партисипативної демократії у світі. Розглянуто характеристики та прояви партисипативної демократії, що відрізняють її від репрезентативної демократії. Спираючись на дослідження вітчизняних науковців, розглянуто сучасний стан та проблеми розвитку партисипативної демократії в Україні. Зокрема, розглянуто необхідність систематизації законодавства у сфері місцевого самоврядування з метою кодифікації у ньому інструментів партисипативної демократії. Досліджено вплив правової освіти суб'єктів виборчого процесу з метою створення шкіл по підготовці та проведенню виборів. Проаналізовано цифрову партисипацію на місцевому рівні, як новий підхід до реалізації участі громадян в управлінні та функціонуванні об'єднаних територіальних громад. Здійснено спробу розглянути процес публічного управління як результат комплексної взаємодії між суб'єктами місцевого самоврядування. Надано пропозиції щодо форм та інструментів розвитку партисипативної демократії, в тому числі, інноваційних для залучення громадян до суспільно-політичного життя на місцевому рівні. Досліджено поширену закордоном, а особливо в Західній Європі, тенденцію повсюдного впровадження референдумів у практику державного управління. Здійснено аналіз проблеми співвідношення представницької та безпосередньої демократії для їх максимальної ефективності в рамках суспільних відносин. Надано оцінку національного законодавства європейських країн щодо участі громадян та позитивних практик, які там існують. Розглянуто перспективи партисипативного управління як напряму управління в різних галузях діяльності.

Ключові слова: партисипативна демократія, безпосередня демократія, репрезентативна демократія, місцеве самоврядування, громадянське суспільство, політичні права, референдум, місцеві вибори, виборчий процес.

Постановка проблеми. Партисипативна демократія найбільш наближена до уявлень про демократію як владу народу, що здійснюється безпосередньо без посередників. Теоретичні основи набули поширення у другій половині ХХ ст. через критику репрезентативної демократії. При цьому, партисипативну демократію розуміють як універсальний принцип організації будь-якої сфери суспільного життя. Головною характеристикою партисипативної демократії слугує активна суспільна партисипація, тобто участь громадян у формуванні, виробленні та реалізації суспільно важливих рішень в тому числі політичному управлінні як на місцевому, так і на державному рівні.

Однак, не можна будь-який прояв політичної участі громадян сприймати як прояв партисипативної демократії, адже більшість таких проявів, насправді, є елементами репрезентативної демократії. Основою безпосередньої демократії є уявлення про здатність людей не лише брати участь у виборах чи референдумах, а бути частиною політичного про-

цесу, тобто приймати участь у підготовці, прийнятті та впровадженні владних рішень. Основою партисипативної теорії демократії є твердження, що людина істота раціональна, а отже здатна свідомо приймати розумні рішення. В той же час, ірраціональність та пасивність громадян у політичній сфері прихильники даної теорії пояснюють не достатньою освітою та відсутністю рівних можливостей для участі у політиці. Виходячи з цього, політична просвіта та соціалізація громадян є дієвими інструментами для залучення громадян до безпосередньої демократії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. До формування та реалізації системи партисипативної демократії в Україні прикута увага вітчизняного наукового співтовариства. Проблема знайшла своє відображення у дослідженнях О. Батанова, В. Кравченко, Х. Приходько, Ю. Хромової, Л. Костецької, Л. Антонової, В. Антонова, Л. Нікітенко, І. Шумляєвої, О. Карпенко, О. Левченко, С. Сакалош, Я. Богів, В. Толкованова, І. Лопушинського, В. Кириченко, А. Пехник, І. Корж, В. Семяновського.

Постановка завдання. Мета статті – розглянути теоретичні основи формування та реалізації системи партисипативної демократії в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Теорія партисипативної демократії в історичному вимірі спирається на реформістські концепції неолібералів та соціал-демократів. Прибічники теорії демократії участі схиляються до інститутів і цінностей ліберально-демократичної моделі суспільства та заперечують теорії плюралістичної й елітарної демократії. Вони вбачають завдання партисипативної демократії як досягнення дієвої свободи та рівності на противагу іншим ліберально-демократичним концепціям, що декларують дещо подібне. Окрім того, вони ведуть активний пошук каналів ефективного залучення громадян до процесу прийняття управлінських рішень та відкидають погляди про нездатність людей до конструктивних політичних дій. Суть теорії полягає у поверненні до класичних ідеалів демократії, а саме: активної участі громадян у напрацюванні та затвердженні рішень, які стосуються основних аспектів суспільного життя. Демократія розглядається як універсальний принцип організації будь-якої сфери життя громадян та державної влади, а тому має розповсюджуватися не лише на політичне життя та процедури формування владних інститутів, а також і на економіку, освіту, сімейні відносини тощо. Згідно даної теорії не існує сфер життя, які би не торкалися політики, а тому всі вони повинні знаходитися в межах демократичного політичного процесу.

У статті буде розглянуто історичний аспект та сучасний стан формування та реалізації системи партисипативної демократії в Україні з привязкою до робіт вітчизняних науковців, які вже досліджували цю тему. Так, О.Батанов, В.Кравченко та Х.Приходько [1] вважають, що у сучасних реаліях особливо актуальним є здійснення систематизації законодавства про місцеве самоврядування, зокрема, в сфері муніципальної партисипативної демократії, шляхом кодифікації, де один з пріоритетних розділів слід присвятити муніципальній демократії, її принципам, формам і процедурам.

Нинішня ситуація у сфері організації та проведення демократичних виборів в Україні обумовлена активізацією громадянського суспільства та євроінтеграційних процесів. Однак, в той же час, потребує вдосконалення державне регулювання виборчого процесу, в тому числі: модифікувати виборче законодавство до вимог ЄС, гарантувати реалізацію виборчих прав і свобод всіх суб'єктів виборчого процесу, забезпечити прозорість фор-

мування та використання коштів виборчих фондів партій/кандидатів, підвищити рівень правової освіти суб'єктів виборчого процесу, змінити порядок формування виборчих комісій. Окремим пунктом слід виділити організацію правової освіти суб'єктів виборчого процесу, адже за рівнем впливу на ефективність залучення громадян до виборчого процесу це визначальний аспект проведення виборів. Для організації такої освіти Ю.Хромова [2] пропонує запровадити "школи з підготовки і проведення виборів". Метою діяльності таких шкіл має стати допомога виборцям, виборчим комісіям, партіям/кандидатам (всім суб'єктам виборчого процесу) в отриманні необхідних знань із питань здійснення вільного, прозорого та демократичного волевиявлення народу щодо формування представницьких органів державної та місцевої влади. Результатом створення такої школи буде підвищення рівня правової освіти суб'єктів виборчого процесу, їхнього професіоналізму з питань організації та порядку проведення виборів, здатності компетентно реагувати на зміни виборчого законодавства. Якщо розглядати вибори як елемент управління на державному чи місцевому рівні то ефективність безпосередньої участі громадян, внаслідок запровадження таких шкіл, повинна зрости.

У демократичному суспільстві вибори є одним із основних елементів демократії, її ключовим інститутом, адже дає можливість контролювати владні інститути, реалізувати політичні права громадян. Тому Л.Костецька [3] зазначає, що суттєвого значення набуває приведення всього українського виборчого законодавства та практики проведення виборів у відповідність із міжнародними стандартами, які закріплені, зокрема, в документах Ради Європи, ОБСЄ, Європейської комісії за демократію через право Ради Європи (Венеціанської комісії) та Бюро демократичних інститутів та прав людини ОБСЄ. При цьому, врахування практики країн з високим рівнем демократії участі підвищує можливості для її розвитку в Україні.

З організаційно-правової точки зору на сьогодні існує низка розбіжностей у діючому законодавстві, що є результатом проведення повномасштабних реформ у країні, які одночасно торкаються різних сфер суспільного життя. Організація виборчого процесу одна зі сфер, яка особливо вразлива від втручання з боку органів влади різних рівнів, що спричинено недосконалістю практики покарання за зловживання своїм службовим становищем в умовах проведення виборів та втручання у вибор-

чий процес загалом. Л. Антонова та В. Антонов [4] пропонують досліджувати неготовність долати проблеми політичного характеру: недоброчесність політичних партій та діячів, маніпулювання громадською свідомістю тощо. Виборчий кодекс як базовий законодавчий документ безперечно є прогресивним, однак йому притаманні недоліки через те, що реформування адміністративно-територіального устрою в Україні не завершено. Проблема полягає в тому, що процес виборів супроводжується нерозумінням громадянами, оскільки сучасна модель виборчої системи для багатьох досить складна для сприйняття.

Порівнюючи представницьку демократію з партисипативною, приходимо до висновку, що остання дає більше можливостей для вираження волі та інтересів місцевого населення, забезпечує подолання політичного відчуження громадян, сприяє розвитку суспільної активності громади, а також забезпечує контроль за органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами. Головною відмінною ознакою та перевагою партисипативної демократії Л. Нікітенко [5] визначає те, що участь особи в суспільних процесах є саме безпосередньою, тобто член громади бере участь в управлінні громадою не через когось, а сам, особисто. До відмінностей партисипативної демократії від представницької також можна віднести й те, що участь у вирішенні питань місцевого значення у цьому разі передбачає, насамперед, ініціативу з боку членів громади.

Функціонування партисипативного механізму в системі публічного управління спирається на активізацію членів територіальної громади, що, в свою чергу, повинно базуватися на певних принципах їх діяльності, а саме:

- компетентність - реалізація власних прав на участь в управлінні, саме в тій сфері, де громадянин має спеціалізовані знання та досвід;
- самостійність – усвідомлений вибір форми участі під час вирішення місцевих справ;
- відповідальність - члени територіальних громад мають дотримуватись усталених норм щодо участі в публічному управлінні;
- реальність - врахування всіх необхідних умов, за наявності яких є можливість вирішити питання місцевого значення.

Враховуючи напрацювання країн ЄС щодо участі громадян в місцевому управлінському житті, зміщення наголосу з односпрямованого функціонального підходу до інтеракції І. Шумляєва [6] пропонує розглядати процес публічного управління в Україні як результат

комплексної взаємодії між суб'єктами місцевого самоврядування, що повинно бути відображено у новій редакції Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а в майбутньому у відповідному узагальненому законодавчому акті з питань місцевого самоврядування.

Формування та реалізація політики цифрової партисипації на місцевому рівні є новим підходом до реалізації участі громадян в управлінні та функціонуванні об'єднаних територіальних громад. Зазначений підхід дозволяє оперативно реагувати на глобальні та локальні виклики, що виникають у суспільстві, а також зберігає індивідуальну особливість території відповідно до стану та особливостей її розвитку. О. Карпенко, О. Левченко, С. Сакалош [7] обґрунтовують, що використання інструментів цифрової демократії на регіональному чи місцевому рівнях потребує врахування не лише поточного стану демократичних процесів, довіри до існуючих владних інституцій та досягнення певного рівня інформатизації органів влади, а також готовності до взаємодії влади та громадян за умов належної цифрової партисипації, цифрових трансформацій, впровадження цифрових технологій та наявності належних цифрових компетенцій.

В сучасному світі реалізувати «народний суверенітет» через механізми партисипативної демократії можна за допомогою простих та доступних засобів. Інструментами партисипативної демократії виступають референдуми, вибори, відкликання обраних представників, збори, правотворчі ініціативи, звернення громадян, мітинги, демонстрації, походи, пікетування тощо. Я. Богів [8] відзначає, що особливістю вищезазначених способів народного волевиявлення є те, що вони передбачають можливість висловитись не лише всьому суспільству чи його більшості, а дають змогу брати участь в управлінні державою кожному громадянину, за умови, що він володіє достатнім рівнем правосвідомості.

Розвиток різних форм та інструментів партисипативної демократії, в тому числі інноваційних, важливий для найширшого залучення громадян до суспільно-політичного життя на місцевому рівні. Цієї мети можна досягти шляхом реформування вітчизняної законодавчої бази, з урахуванням вивчення, узагальнення та запозичення кращих практик із зарубіжного досвіду, а для цього необхідно розвивати співробітництво з іншими країнами та міжнародними організаціями, які мають значний досвід у галузі розвитку партисипативної демократії на місцевому рівні, зокрема з Радою

Європи. В. Толкованов [9] відзначає унікальну та єдину в Європі правову базу Ради Європи у галузі місцевої та регіональної демократії, що містить все необхідне для розвитку партисипативної демократії, а саме:

- Європейської Хартія місцевого самоврядування;
- Європейська Конвенція щодо транскордонного співробітництва між територіальними владами або громадами;
- Європейська Хартія міст;
- Європейська Хартія щодо участі молоді у суспільно-політичному житті на місцевому та регіональному рівнях;
- Європейська Стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні;
- інші рекомендації Комітету Міністрів, Парламентської Асамблеї та Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи.

На міжнародному, передусім європейському, рівні спостерігається тенденція до найширшого впровадження референдумів у практику державного управління. Навіть Велика Британія, з її концепцією «верховенства парламенту», дедалі частіше звертається до референдуму як інструменту легітимації важливих рішень. Вочевидь, саме тому ідеї прямої демократії набувають ширшого поширення та втілення, а доктринальні розробки фахівців прямої демократії, котрі кілька десятиріч тому здавалися не реальними, нині стали частиною національного конституційного законодавства багатьох країн. І.Лопушинський [10] вважає, що на сучасному етапі Україні необхідні дієві закони, що враховували б не лише відповідні стандарти Ради Європи і кращі вітчизняні та зарубіжні практики, а й створили належний правовий інструментарій для безпосередньої реалізації як громадянами України, так і територіальними громадами своєї публічної влади. Саме тому, з огляду на закріплення у Конституції України євроінтеграційного шляху України, на сьогоднішній день надзвичайно актуальним завданням парламенту є ухвалення нової дієвої законодавчої бази для функціонування в Україні референдумів як механізму реалізації ідеї народного суверенітету.

Референдум у країнах з усталеними демократичними традиціями, зокрема у Швейцарії, є дієвим механізмом впливу громадськості на вироблення державної політики. Не можна змішувати або ототожнювати терміни «вибори» та «референдум» тому, що їх відмінність полягає в об'єкті волевиявлення виборців. У період після Другої світової війни та завершення деколонізації світу

референдум постає загально визнаним, універсальним інститутом безпосередньої демократії та фіксується в конституціях більшості держав світу, в тому числі в 36 із 42 держав континентальної Європи. В.Кириченко [11] зауважив, що референдум виконує в суспільстві не лише функцію прийняття рішення, а також є способом формування громадської думки, формою реалізації політичних прав громадян та широко використовується навіть у демократичній державі як противага представницькій демократії, однак лише з дотриманням певних умов. Перш за все питання, які виносяться на референдум, повинні бути доступними для розуміння пересічному виборцю, до оголошення референдуму необхідно провести суспільне обговорення питань, що виносяться на розгляд, зокрема, у засобах масової інформації. Лише за таких умов референдум дасть можливість виборцям проявити свою думку та забезпечить від політичних маніпуляцій з боку влади чи опозиції.

Безпосередня форма здійснення народо-владдя – це пряме владне волевиявлення народу, що несе за собою юридичні наслідки щодо суспільно важливих питань у формах, при цьому гарантуються та забезпечуються державою і не суперечать правовому полю. А.Пехник [12] вбачає основну проблему співвідношення представницької та безпосередньої демократії у визначенні обсягу безпосередньої демократії, необхідного в системі місцевого самоврядування в сполученні з представницькою демократією. З розвитком новітніх технологій цей обсяг можна було би бути суттєво збільшити. Певні інститути безпосередньої демократії, наприклад, місцеві референдуми та загальні збори громадян за місцем проживання, не виправдано рідко використовуються. В той же час інші, такі як обговорення проектів рішень органів місцевого самоврядування, народна правотворча ініціатива взагалі не використовуються. Отже, вищезазначені інструменти місцевої демократії є взаємозалежними, доповнюють одне одного та виступають єдиним цілим при аналізі системи місцевої демократії, пов'язаної з волевиявленням громадян.

Діючі європейські норми та принципи стосуються лише дозволу, сприяння та підтримки участі громадян, але не її нав'язування. Необхідно відзначити, що національне законодавство щодо участі громадян переважною більшістю європейських країн є загалом слабким. Позитивні напрацювання, які відзначає Рада Європи, як правило, пов'язані з ініціативами та експериментами органів місцевого самоврядування та

дуже рідко вони відображені в діючій законодавчій базі. В той же час, в Україні нормативно-правову базу щодо участі громадян можна вважати розвиненою, хоча її реалізація з боку органів влади могла бути кращою. І.Корж [13] вбачає, що це є свідченням того, що чинна нормативно-правова база не є ідеальною та визначає те, що відправною точкою для будь-якого обговорення щодо покращення чинної нормативно-правової бази має бути її ретельний критичний розгляд її регулювання питань як в цілому, так і в частині її практичного застосування.

Кожна активна особистість керується не лише прагненням до задоволення первинних потреб, а й устремлінням забезпечити потреби вищого порядку. Наприклад, прагнення брати участь у прийнятті рішень, визначенні перспектив розвитку громади, здійсненні успішної управлінської діяльності на місцевому рівні. Партисипативне управління базується на визнанні взаємних інтересів усіх членів громади, сприяє інтеграції їх інтересів та посиленню зацікавленості учасників у результатах взаємодії, а також може існувати в різних формах. Кожна форма партисипативного управління може бути реалізована окремо. Однак, оптимальний результат вони досягають лише разом, що забезпечується досягненням ефекту синергії. Партисипативне управління, на думку В. Семяновського [14], є одним з найперспективніших напрямів сучасного управління у різних галузях суспільної діяльності, адже дозволяє найкраще розкрити творчий та кадровий потенціал учасників організації, підвищити їх мотивацію, збільшити ефективність їх діяльності.

Висновки. Партисипативна демократія для прийняття рішень на рівні територіальних громад є найбільш прогресивним засобом, адже дає можливість врахувати не лише думку більшості, але й думку певної групи населення чи, навіть, окремого громадянина. Окрім того, перевагою інструментів партисипативної демократії слід вважати, що ініціатива виходить від громадян чи їх груп, а отже рішення прийняті у такий спосіб містять менше елементів примусу. Співвідношення між інструментами партисипативної та репрезентативної демократії на певному рівні управління дозволяє сформулювати найбільш ефективну на налаштовану на потреби окремого громадянина систему управління. Проте, необхідно враховувати, що країни Західної Європи, які мають значно більший досвід у питаннях розвитку партисипативної демократії, не сформували власного ефективного законодавства у цій сфері, а спираються на законодавчу базу Ради Європи. При цьому, європейські стандарти і норми частіше носять характер відкритих можливостей, а не зобов'язань. У світі все більшої популярності набувають референдуми як одна із форм партисипативної демократії. В той же час, Україна не має дієвого механізму застосування референдумів як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні. У зв'язку з вищеперерахованим Україна потребує подальшого розвитку інститутів партисипативної демократії з урахуванням досвіду країн з розвиненою демократією, але не лише у законодавчій площині, а й сфері практичного застосування.

Список літератури:

1. Батанов О. В., Кравченко В. В., Приходько Х. В. Партисипативна демократія в системі місцевого самоврядування: проблеми законодавчого регулювання. Аспекти публічного управління. 2014. № 9-10 (11-12). С. 12–28.
2. Ю. Хромова. Організаційно-правовий механізм державного регулювання виборчого процесу в Україні: дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління. Одеса, 2014.
3. Л. Костецька. Проблеми регулювання виборчого процесу в Україні. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. № 1. 2017.
4. Антонова Л. В., Антонов А. В. Удосконалення виборчого процесу в Україні: організаційно-правовий аспект. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2020. № 12. URL: <http://www.du.nauka.com.ua/?op=1&z=1984> (дата звернення: 03.11.2022). DOI: 10.32702/2307-2156-2020.12.2
5. Л. Нікітенко. Партисипативна та представницька демократія у місцевому самоврядуванні: питання співвідношення. Нове українське право. Вип. 6. 2021. С. 116-130.
6. І. Шумляєва. Вплив європейських норм партисипативної демократії на підвищення рівня участі громадян України в місцевому самоврядуванні. Аспекти публічного управління. 2021. № 9 (1). С. 113–120.
7. О. Карпенко, О. Левченко, С. Сакалош. Партисипативні трансформації на місцевому рівні: електронна та цифрова демократія. Актуальні проблеми державного управління. № 1(77). 2019. С. 111-115.

8. Я. Богів. Безпосередня демократія як форма реалізації народного суверенітету. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія : Юридичні науки. 2019. Вип. 22. С. 205-213.
9. В. Толкованов. Інноваційні інструменти та підходи до розвитку партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні в контексті реформування системи місцевого самоврядування. Держава та регіони. Серія: Публічне управління і адміністрування. 2012. № 4 (40). С. 144-149.
10. І. Лопушинський. Референдум як форма партисипативної демократії. Проблеми міжнародних відносин: зб. наук. праць / наук. ред. Некряч А.І. та ін. Київ : КиМУ, 2019. Вип. 16. 394 с.
11. В. Кириченко. Референдум як форма безпосередньої демократії: історико-правові аспекти. Юридичний вісник. Одеса : Гельветика, 2019. № 4. С. 52-59.
12. А. Пехник, Ю. Дзюбенко. Безпосередня демократія як форма реалізації народовладдя в Україні (місцевий рівень). Актуальні проблеми політики: зб. наук. пр.; НУ «ОЮА», Південноукр. центр гендер. проблем. Одеса :Фенікс, 2018. Вип. 61. С. 275-285.
13. Корж І.Ф. Європейські принципи партисипативної демократії та їх впровадження в Україні. Інформація і право. № 1(40). 2022. С. 35-45.
14. В. М. Семяновський. Партисипативне управління як модель управління територіальними громадами. Статистика України. 2018. № 1. С. 47-51.

Frosiniak R.V. THEORETICAL BASICS OF FORMATION AND IMPLEMENTATION OF THE PARTICIPATORY DEMOCRACY SYSTEM IN UKRAINE

The article examines theoretical basics of formation and implementation of the participatory democracy system in Ukraine. A historical analysis of the emergence and spread of the participatory democracy ideas in the world was carried out. The characteristics and features of participatory democracy, which distinguish it from representative democracy, are considered. The current state and problems of the participatory democracy development in Ukraine are considered, based on the research of domestic scientists. In particular, the need to systematize legislation in the field of local self-government is considered aiming to codify the participatory democracy tools. The influence of legal education of the election process subjects was studied with the aim of creating schools for the preparation and conduct of elections. Digital participation at the local level is analyzed as a new approach to the implementation of citizen participation in the management and functioning of united territorial communities. An attempt was made to consider the process of public management as a result of complex interaction between subjects of local self-government. Proposals regarding forms and tools for the participatory democracy development, including innovative ones for involving citizens in social and political life at the local level, are provided. The trend of widespread implementation of referendums in the practice of state administration, which is popular abroad, and especially in Western Europe, was studied. The analysis of the problem of the correlation of representative and direct democracy for maximum efficiency regarding social relations was carried out. An assessment of the national legislation of European countries regarding citizen participation and the positive practices that exist there was provided. Possibilities of participatory management as a direction of management in various fields of activity are considered.

Key words: *participatory democracy, direct democracy, representative democracy, local self-government, civil society, political rights, referendum, local elections, electoral process.*