

ПОЛІТИЧНІ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.075.1:321.72

Ю. Д. ДРЕВАЛЬ

ДЕМОКРАТІЯ УЧАСТІ ТА ПОЛІТИЧНЕ ПРЕДСТАВНИЦТВО

Проаналізовано проблематику постійної участі громадськості в суспільних справах. Додатково обґрунтовано положення про те, що громадянська участь має доповнювати та збагачувати систему представницької демократії.

Ключові слова: демократія, демократичне врядування, демократія участі, народовладдя, парламентаризм, політичне представництво.

This article analyzes the problems of continuous public participation in public affairs. Additionally, the rule is proved that civic participation should complement and enrich the system of representative democracy.

Key words: democracy, democratic governance, participatory democracy, parliamentary system, political representation.

Суспільний розвиток уже традиційно пов'язується з посиленням участі народу в управлінні державними справами, власне, демократією та демократизацією. Проте також традиційно, починаючи з часів Античності і до сьогодення, не вщухають дискусії щодо розуміння сутності народовладдя. Основні концепції демократичної ідеї акцентовано на двох основних напрямках реалізації народовладдя: прямого та представницького. Але ж обидва зазначені напрямки відображають суто формальний аспект залучення громадськості до державних справ і потребують додаткових роз'яснень. Саме в цьому сенсі непересічне значення відводиться “участі”, за допомогою чого і вдається з'ясувати міру причетності громадськості до здійснення владарювання, а також надати вихідному терміну “влада народу” більшої міри операційної значущості.

З часів становлення сучасної держави і до недавніх часів дискусії на тему участі громадськості в державних справах загалом проводилися в руслі зіставлення прямої та представницької демократії. Проте поряд з такими дискусіями час від часу ставиться й питання щодо постійної участі громадян у державотворчих процесах та щодо надання “демократії” більшої міри операційної значущості.

Час від часу здійснюються спроби доповнити звичні форми реалізації народовладдя такими механізмами, що надавали би змогу громадськості долучитися до постійної участі в державних справах. Уже традиційно підходи

до зіставлення “участі” та “демократії” розподіляють згідно з елітарною та партисипативною (власне “учасницькою”) моделями демократичного врядування. У сучасній фаховій літературі такі моделі гармонійно поєдналися в напрацюваннях учених на теми “поліархії” та ліберальної демократії. “Гадаю, що головною властивістю демократії є постійна взаємодія уряду з громадянами на рівноправній основі з метою виконання їх побажань”, – стверджує один з співавторів “поліархії” Р. Даль [4, с. 8]. Власне й структуру чи інститути поліархічної демократії слід розглядати, за визнанням вченого, “в якості хоча би часткової відповіді на вимоги повноцінної та повноправної участі громадян у політичному житті” [5, с. 85–86]. Л. Даймонд також принципово розмежовує електоральну (мінімальну, мінімалістську) демократію з властивим їй формальним характером і ліберальну демократію, що забезпечує не лише формальну процедуру виборів, але й ефективний захист громадянських прав і політичних свобод [3, с. 12–14]. У цьому сенсі важливими видаються й зауваження Б. Манена, який підкреслює, що одним з основних принципів представницьких режимів є те, що “підлеглі можуть виражати власні думки та політичні уподобання незалежно від керівників” [9, с. 15]. Відтак, за оцінкою вченого, “важливим є не власне термін “представництво”, а аналіз комбінації політичних механізмів, як би ми їх не називали” [Там же].

Проте окреслена вище неузгодженість двох основних концепцій участі ще й сьогодні відчутно впливає на теорію та практику державного владарювання. Деякі дослідники схильні протиставляти “участь” і “представництво”, зосереджуючи увагу на “вбивчій критиці парламентаризму” [6]. Відтак, недостає й цілісної уяви щодо місця “участі” в системі сучасного демократичного врядування. Інколи висловлюються й внутрішньосуперечливі оціночні судження щодо суті учасницьких аспектів демократичного врядування. Л. Майлбрет, зокрема, стверджує: “Демократія участі” є відповіддю на сукупність новітніх викликів традиційної мажоритарної демократії, її альтернативою, існуючою нарівні з традиційними формами” [17, с. 3]. Проте, виходячи з напрацювань теоретиків “поліархії” та “ліберальної демократії”, концепт демократії участі принципово не може розглядатися в якості альтернативи системі політичного представництва.

Метою роботи, з урахуванням наведеного вище аналітичного матеріалу, визначено уточнення співвідношення між постійною участю громадян у суспільних справах державної ваги та системою народного представництва.

Сучасні суспільно-політичні процеси (“постдемократія”, “постмодернізм”) стали основою для докорінних змін у системі влади. Суттєвих змін зазнали як зв’язки між органами публічної влади та громадськістю, так і механізми реалізації народовладдя. Поступово приходить й усвідомлення того факту, що рівень демократичного розвитку позначається не лише наявністю традиційних демократичних інститутів (багатопартійності, парламентаризму тощо), а й забезпеченням повноцінної участі громадян у суспільних справах. Дж. Менсбрідж, наприклад, суто метафізичним вважає питання щодо формального визначення демократії, натомість конче важливим

вважаючи відповідь на питання: чого ми можемо досягти завдяки демократії? [16, с. 5]. У. Бек також слушно наголошує на тому, що повернення демократії операційно значущого змісту можливе лише засобом її “дедогматизації”, “десакралізації” та “рефлекторизації” [15, с. 40–46]. Головною ж складовою сучасної демократії, за оцінкою Ф. Шміттєра, вважається “громадянство”, яке “може виражатися і в впливі на підбір кандидатів, і в участі в асоціаціях та рухах, і в зверненнях до влади, і в “нешаблонних” (“unconventional”) акціях протесту...” [13, с. 19]. Не випадково “участь” вводиться й до індексів визначення сутності та змісту демократії (індикатори британського журналу “Economist” та американської експертної групи “Freedom House”).

Актуалізація проблеми повсякденної участі громадян у державних справах значною мірою спричинена суперечностями та недоліками, властивими сучасному політичному представництву. Деякі з таких недоліків пояснюються суто об’єктивними обставинами, а саме: неможливістю представлення в загальнонародних представницьких органах усієї множини більш-менш значущих політизованих настроїв, значним дистанціюванням парламентаріїв від власних виборців тощо. До них додаються й суто суб’єктивні чинники, які першочергово залежать від поведінкових особливостей “політичного класу”: бюрократизації з усіма властивими їй негативними наслідками, елітаризму, своєрідній кастовості, зверхності у спілкуванні з громадянами тощо.

Окремо слід виділити загальне охолодження виборців до інституту політичних партій і намагання знайти інших посередників між громадськістю та владою. Як стверджує, зокрема, Т. Карозерс, “політичні еліти усіх головних партій та угруповань сприймаються масовою свідомістю як корумповані, неефективні чи егоїстичні, яким абсолютно байдужа доля країни” [8, с. 50]. Функції такого посередника частково передаються інституціям громадянського суспільства, частково – масовим соціальним рухам.

Концепція участі охоплює декілька способів залучення громадян до політики. Згідно із визначенням М. Вебера, яке нині вже стало хрестоматійним, цілком можливими видаються наступні рівні такої участі: участь у політиці “за випадком”; участь у політиці “за сумісництвом” і професійне заняття політикою [2, с. 652, 653, 655].

У руслі зазначеної проблематики нас мають насамперед зацікавити ті категорії громадян, які не займаються професійно політикою. “Політиками “за випадком”, – за визначенням М. Вебера, – є всі ми, коли вкидаємо свій виборчий бюлетень або здійснюємо подібне волевиявлення, наприклад, коли аплодуємо чи протестуємо на “політичному” зібранні, виголошуємо політичну промову та інше...” [Там же, с. 652]. Така діяльність суттєво відрізняється від поведінки професійних політиків. Пересічні громадяни, зокрема, складаючи значну частку суспільства, безпосередньо втручаються в політику лише в разі загострення якихось життєвих проблем (відповідно до базових потреб соціуму, сформульованих А. Маслоу). При цьому маси загалом не опікуються завданням переходу до іншої, умовно “вищої” категорії участі в

суспільних справах. Але ж саме завдяки такій участі виявляються чи загострюються різноманітні суспільні запити в їхньому “первозданному” вигляді. Більший ступінь причетності до формування публічного порядку денного мають ті представники громадськості, які займаються політикою “за сумісництвом” (за М. Вебером, “усі ті уповноважені особи та правління партійно-політичних союзів, котрі – за загальним правилом – займаються цією діяльністю лише у випадку необхідності, і вона не стає для них першочерговою “справою життя”... [2, с. 652]). Професійні ж політики (як партійні лідери, так і парламентарії) не лише отримують “знизу” інформацію щодо нагальних суспільних проблем, а й мають нести політичну відповідальність за їхнє вирішення перед політичними однодумцями та виборцями.

Політична участь реалізується через різноманітні форми. До найбільш розповсюджених форм такої участі, за оцінкою І. Мелешкіної, відносяться голосування, робота по просуванню іміджу політичної партії чи кандидата, участь у мітингах та зібраннях, звернення до органів публічної влади тощо [10, с. 155–156]. До всього цього слід додати й ті форми, що відповідають рівню сучасного інформаційного суспільства, а саме: “теледемократію”, участь у різноманітних комунікаційних заходах засобом мережі Інтернет тощо.

Водночас принциповим видається необхідність розподілу таких форм на разову участь (вибори, референдуми, плебісцити) та різноманітні акції постійного характеру. Саме такі акції й складають стрижень демократії участі.

Постійна участь громадян у суспільних справах, яка гармонійно зв’язана з функціонуванням органів народного представництва, відзначається значним конструктивним потенціалом. Вона, зокрема, дозволяє виявити й формалізувати соціальні запити в період між парламентськими виборами, а також уточнити характер відносин між органами публічної влади та громадськістю. У такий спосіб забезпечується й представлення в публічній сфері недостатньою мірою організованих і суспільно “нерезонансних” суспільних інтересів. Розширення участі в поєднанні з політичною конкуренцією складає основу і для модернізації інституцій публічної влади, які змушені ставати більш відкритими та повніше враховувати інтереси громадськості. Деякі дослідники стверджують, що “сенса демократичної участі полягає скоріше в тому, щоб у процесі такої участі спільне благо виробити, аніж у тому, щоб його знайти” [13, с. 9].

Проте постійна участь, на відміну від участі у виборах і референдумах, поки що не забезпечується належним механізмом. Такий механізм має включати як гарантовані державою нормативні засоби зв’язків громадськості з органами публічної влади, так і самоврядні канали спілкування зацікавлених осіб. Спочатку мова має йти про відкритість і гласність роботи органів публічної влади. Але – не лише це. Адже суто формальні показники (інформування громадськості через газету “Голос України”, веб-сайт Верховної Ради тощо) ще не можуть вважатися переконливим аргументом на користь наявності демократичного врядування. Державний механізм має гарантувати громадянам

доступ до реальних важелів впливу на діяльність органів представництва у позавиборчій стадії (у цьому сенсі перспективним видається, насамперед, інститут законопропозицій, а також участь громадськості у комітетських слуханнях та наперед зазначена періодичність зустрічей виборців з їхніми представниками).

За умови повноцінної реалізації такого механізму якісно оновленими стають і зв'язки між громадськістю та представниками публічної влади. Вони, зокрема, мають вже позначатися терміном “співучасть”, який, на відміну від традиційної “участі”, якраз і характеризується обопільною діяльністю зацікавлених сторін, націлених на досягнення прийнятного результату.

Водночас сучасні вчені все частіше говорять про недоліки, властиві учасницькій демократії. Це, зокрема, стосується як масштабів та інтенсивності, так і наслідків участі громадян у суспільних справах. Масова й активна участь, зокрема, за певних умов може спричинити загострення соціальних проблем, а не їхнє вирішення. “Усі масові рухи, – як стверджує Е. Хоффер, – породжують у своїх прибічників готовність жертвувати собою та діяти об'єднаними силами; усі масові рухи, незалежно від власних програм та доктрин, викликають фанатизм, ентузіазм, палкі надії, ненависть, нетерпимість...” [12, с. 9]. Така участь може бути загрозливою й для стабільного функціонування державних інституцій. Дж. Б. Пауел, наприклад, “вражаючим” назвав той факт, що високий рівень участі громадян у політичному житті асоціюється з нестабільністю уряду (зазначаючи, що “середній термін перебування глав виконавчої влади на своїх постах у семи країнах із найвищим рівнем участі громадян у політичному житті не перевищував 22-х місяців, порівняно із середнім значенням для демократичних держав – 30 місяців”) [11, с. 33].

Особливості політичної участі в українському суспільстві першочергово позначаються складнощами перехідного періоду, зокрема, переплетінням авторитарних і демократичних практик. Участь у державних справах, зокрема, традиційно обмежується причетністю до здійснення парламентського процесу. Формується й своєрідна “культура неучасті”, що позначається не лише недовірою до можливості щось змінити на краще засобом участі в якихось політичних акціях, а й зневагою до будь-яких форм політичної діяльності. Таке ставлення до політики може вважатися специфічним проявом феномену “нового конформізму”, що загострює й проблему легітимності традиційних політичних інститутів. Відтак, активне залучення громадськості до участі в політичному житті може вважатися водночас і умовою, і вираженням, і підтвердженням демократичного розвитку країни. Саме завдяки постійній участі громадян у суспільних справах долаються й деякі негативні моменти, властиві електоральній демократії. Власне й досягнення рівня консолідованої демократії можливе за умови повноцінного залучення громадськості до державного владарювання. “Консолідація демократії..., – за оцінку В. Бортнікова, – передбачає координацію зусиль всієї громади як “по-вертикалі”, так і “по-горизонталі” [1, с. 27].

Існує тісний зв'язок між характером участі громадян у суспільних справах та особливостями політичного режиму. В умовах недемократичних типів політичного режиму участь зазвичай характеризується як “мобілізаційна” (Ч. Ф. Ендрейн) чи “сфабрикована” (Дж. Менсбрідж). І лише в умовах розвиненої демократії громадяни спроможні не лише донести свої думки до влади, а й суттєвим чином впливати на здійснення державної політики. За наявності повноцінного політичного структурування з'являється і реальний вибір між декількома варіантами суспільного розвитку.

Сучасна демократія відзначається різноманітністю механізмів участі громадян в опрацюванні політики та здійсненні державної влади. Постійна участь не лише дозволяє конкретизувати запити громадян, але й забезпечує формалізовану основу для встановлення дієвих зв'язків між публічною владою та громадськістю. Відтак, простежується і гармонійний взаємозв'язок між демократією участі та представницькою демократією, адже жорстке й загалом штучне відособлення таких феноменів стримує повноцінний розвиток демократичного врядування.

Література:

1. *Бортніков В. І.* Політична участь і демократія: українські реалії: [монографія] / В. І. Бортніков. – Луцьк : Вежа, 2007. – 524 с.
2. *Вебер М.* Избранные произведения / М. Вебер ; пер. с нем. ; сост., общ. ред. и послесл. Ю. Н. Давыдова ; предисл. П. П. Гайденко. – М. : Прогресс, 1990. – 808 с. – (Социологич. мысль Запада).
3. *Даймонд Л.* Прошла ли “третья волна” демократизации? / Л. Даймонд // Полис. – 1999. – №1. – С. 10–25.
4. *Даль Р. А.* Поліархія. Участь у політичному житті та опозиція / Р. А. Даль ; пер. з англ. О. Д. Білогорського. – Х. : Каравела, 2002. – 216 с.
5. *Даль Р. А.* О демократии / Р. Даль ; пер. с англ. А. С. Богдановского. – М. : Аспект Пресс, 2000. – 208 с.
6. Демократия: универсальные ценности и многообразие исторического опыта : материалы круглого стола // Полис. – 2008. – № 5. – С. 55–73.
7. *Дворкін Р.* Свобода, рівність, спільнота / Р. Дворкін ; пер. Н. Гайдукевич // Сучасна політична філософія : Антологія / упоряд. Я. Кіш. – К. : Основи, 1998. – С. 313–343.
8. *Карозерс Т.* Конец парадигмы транзита / Т. Карозерс ; пер. с англ. // Политическая наука. Политическое развитие и модернизация : сб. науч. тр. – М. : ИНИОН РАН, 2003. – С. 42–65.
9. *Манен Б.* Принципы представительного правления / Б. Манен ; пер. с англ. Е. Н. Рощина ; науч. ред. О. В. Хархордин. – СПб. : Изд-во Европ. ун-та в С.-Петербурге, 2007. – Вып. 2. – 323 с. – (RES PUBLICA).
10. *Мелешкина Е. Ю.* Политическое поведение / Е. Ю. Мелешкина // Политический процесс: основные аспекты и способы анализа: сб. учеб. материалов. – М., 2001. – С. 152–171.
11. *Пауел Дж. Б.* Сучасні демократичні країни. Участь у політичному житті, стабільність і насильство / Дж. Бінгем Пауел ; пер. з англ. О. В. Христенко, В. К. Горбатька. – Х. : Каравела, 2004. – 288 с.

12. Хоффер Э. Истинноверующий: Личность, власть и массовые общественные движения / Э. Хоффер ; пер. с англ. – М. : Альпина Бизнес Букс, 2004. – 200 с.

13. Шапиро И. Переосмысливая теорию демократии в свете современной политики / И. Шапиро // Полис. – 2001. – № 3. – С. 6–15.

14. Шмиттер Ф. Размышления о гражданском обществе и консолидации демократии / Ф. Шмиттер // Полис. – 1996. – № 5. – С. 16–27.

15. Beck U. The Reinvention of Politics. Rethinking Modernity in the Global Social Order / U. Beck. – Cambridge : Cambridge Univ. Press, 1997. – 238 p.

16. Mansbridge J. Politics / J. Mansbridge // The transition to democracy: Proceedings of a Workshop / Commission on behavioral and social sciences and education ; National research council. – Washington, D.C. : NATIONAL ACADEMY PRESS, 1991. – 95 p. – P. 5–12.

17. Milbrath L. W. Political Participation / Lester W. Milbrath. – Chicago : Rand McNally and Co, 1965. – 282 p.

Надійшла до редколегії 19.03.2012 р.

УДК 351.75:623.647:623.644:623.618

С. В. БЄЛАЙ, В. Е. ЛІСЦИН

ІНСТРУМЕНТИ ГЕОПРОСТОРОВОГО АНАЛІЗУ В ЗАДАЧАХ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПО РОЗПІЗНАВАННЮ І ПРОГНОЗУ КРИЗОВИХ ЯВИЩ У СУСПІЛЬСТВІ

Запропоновано підхід до прогнозування соціальних процесів і розвитку кризових явищ у державі за допомогою інструментів геопросторового аналізу в спеціалізованій геоінформаційній системі.

Ключові слова: кризові явища, державне управління, кодування ознак, геопросторовий аналіз, геоінформаційні системи.

An approach to forecasting of social processes and the crisis predict in the country by using the geospatial analysis in a specialized geoinformation systems.

Key words: crisis, public administration, coding features, geospatial analysis, geoinformation systems.

Недавні події на Близькому Сході, які отримали назву “Арабська весна”, протести населення та масові заворушення у Греції, Франції, Іспанії в черговий раз демонструють необхідність наявності в системі державного управління ефективних інструментів моніторингу і запобігання розвитку кризових явищ на соціально-економічному підґрунті. Найважливішою умовою запобігання