

Проект Ради Європи

«Зміцнення стійкості демократичних процесів через громадську участь під час війни та в післявоєнний період»



Вступ до деліберативної демократії



2024 рік

Автори

Дану брошуру розроблено
проектом Ради Європи
«Зміцнення стійкості демократичних процесів
через громадську участь під час
війни та в післявоєнний період»,
що реалізується в рамках Плану дій
для України «Стійкість, відновлення,
відбудова» на 2023-2026 рр,
у співпраці з **Марчіном Ґервіном,**
міжнародним експертом Ради Європи.

Погляди, викладені в цій брошурі,
належать автору та необов'язково
відображають позицію Ради Європи.
Усі права захищено. Жодна частина
цієї публікації не може бути відтворена
в будь-якій формі або будь-якими
засобами без письмового дозволу
Офісу Ради Європи в Україні.

Проект Ради Європи «Зміцнення
стійкості демократичних процесів
через громадську участь під час війни
та в післявоєнний період»
Керівниця проекту – Дарина Соколова
Daryna.Sokolova@coe.int

Відділ з питань демократичних
інститутів та громадянського суспільства
Департамент демократичних
інститутів і свобод
Генеральний директорат з питань
демократії та людської гідності

(с) Рада Європи, 2024

ЩО ТАКЕ ДЕМОКРАТІЯ?

Демократія – це модель управління державою або спільнотою іншого розміру, за якої влада перебуває в руках громадян. Під владою тут розуміється здатність приймати рішення та втілювати їх у життя. В умовах демократії громадяни можуть здійснювати управління як самі, безпосередньо, так і через своїх представників. Вибір представників означає надання їм влади, яку має суспільство, для прийняття рішень від його імені та на його користь. Необхідно водночас передбачити механізми, які дозволять суспільству самостійно пропонувати нові рішення, а також можливість реального контролю за діяльністю обраних представників, аби влада завжди перебувала в руках громадян. В основі демократії лежить переконання, що кожна людина наділена свободою волі та гідністю, притаманною їй від народження. Мета демократії – сприяти забезпеченню високої якості життя в суспільстві.

ЩО ТАКЕ ДЕЛІБЕРАТИВНА ДЕМОКРАТІЯ?

Деліберативна демократія – це форма демократії, при якій групі громадян, що була обрана серед усієї спільноти, пропонується висловити думку з певного питання. Склад цих груп відображає окремі демографічні категорії, такі як стать, вік або рівень освіти, в тих самих пропорціях, в яких вони представлені в цілому суспільстві. Таким чином, утворюється мінісуспільство (англ. *mini-public*). Така відібрана група людей може мати різні назви, наприклад: громадська асамблея, громадянський форум, громадські збори або громадське журі (eng. *citizens' jury*). Проте, незалежно від назви, деліберативний процес охоплює три основні елементи, серед яких: відбір учасників, представницький характер групи та включення обговорень до порядку денного засідань. Під обговореннями тут розуміється обмін думками чи аргументами між учасниками громадської асамблеї. Мета деліберативного процесу – знайти найкраще можливе рішення. Деліберативний процес, такий як громадська асамблея, може бути водночас як формою публічних консультацій, так і використовуватися для прийняття юридично обов'язкових рішень.



ЧИ Є ПРОЦЕДУРА ЖЕРЕБКУВАННЯ ДЕМОКРАТИЧНОЮ?

Жеребкування застосовувалося ще в стародавніх Афінах. Саме в такий спосіб було обрано Раду п'ятисот. Для цього використовували спеціальний пристрій – клеротеріон. Жеребкування дає можливість усім членам громади потенційно брати участь у прийнятті рішень. Шанси на перемогу в жеребкуванні можуть бути різними, залежно від методу, що використовується, але, тим не менш, потенційно будь-який громадянин може стати членом громадської асамблеї. Однак, поняття демократії не зводиться до того, що кожен має право голосу при прийнятті рішень. Важливо також, щоб процес прийняття рішень сприяв тому, щоб вони були добре продуманими та доречними, тобто такими, що сприятимуть підвищенню якості життя в громаді. Якраз у цьому аспекті громадська асамблея є особливо ефективною. Для того, щоб громадська асамблея мала демократичний характер, важливо, щоб люди, які не були обрані до складу ради, також могли брати участь у її роботі, наприклад, маючи можливість надсилати свої коментарі та відгуки на пропозиції щодо рішень до остаточного голосування.

ЯК ПРАЦЮЄ ГРОМАДСЬКА АСАМБЛЕЯ?

Після того, як члени громадської асамблеї будуть обрані, метою першої зустрічі є ознайомлення їх з процесом, до якого вони були запрошені, що може включати в себе навчання у форматі практикумів. Після цього починається освітня частина, де учасники заглиблюються в тему, винесену на розгляд асамблеї, слухаючи презентації експертів та сторін (організацій, пов'язаних з цією темою). Наступним кроком є етап обговорень, під час якого члени асамблеї розробляють пропозиції щодо вирішення проблемних питань. Однак перед тим, як вони будуть винесені на остаточне голосування, запропоновані рішення надсилаються експертам, сторонам, а також публікуються в Інтернеті, щоб усі зацікавлені особи могли висловити свою думку з цих питань. Це консультативна частина. Зібрані зауваження обговорюються на наступному засіданні асамблеї, пропозиції щодо рішень ще можуть бути змінені, і лише після цього вони виносяться на голосування. Засідання громадської асамблеї зазвичай тривають кілька днів, щоб мати достатньо часу для розробки найкращих можливих рішень. Якщо громадська асамблея організована на державному рівні, засідання зазвичай відбуваються у вихідні дні з інтервалом у кілька тижнів. На міському рівні засідання можуть відбуватися щотижня або що два тижні, і їх може бути від трьох до шести. Освітня частина асамблеї може включати не лише живі особисті виступи, але й надання учасникам асамблеї письмових матеріалів, видань, експертних аналізів, а також аудіо- чи відеозаписів.



ЯКІ ФОРМИ МОЖЕ МАТИ ДЕЛІБЕРАТИВНА ДЕМОКРАТІЯ?

Громадська асамблея, як фундаментальний елемент деліберативної демократії, може бути створена з різними цілями. Найпростіший – це публічні консультації. Відтак громадська асамблея має надати свої рекомендації президенту, парламенту чи уряду, залежно від того, яке питання було винесено на її розгляд. У дещо складнішій формулі асамблея ухвалює юридично обов'язкові рішення на тій самій основі, на якій ухвалюються обов'язкові рішення на референдумі. Переклад цих рішень на мову законів чи нормативно-правових актів – це вже роль обраних представників. Втім, можна також створити громадську палату, яка обирається шляхом голосування за певною темою і має можливість самостійно ухвалювати закони. Це працює так: спочатку громадська палата розробляє бажані шляхи вирішення проблеми, а потім команда юристів перекладає їх на мову закону. Підготовлений таким чином законопроект перевіряється палатою, і обраний парламент або президент можуть запропонувати поправки до нього. Однак, зрештою, саме громадська палата вирішує, чи приймати закон, і цей механізм є правильним тоді, коли обраний парламент не може вносити поправки до такого закону на власний розсуд. Це може зробити наступна громадська палата або ж буде потрібне схвалення допоміжного органу, наприклад, громадського сенату, до складу якого увійдуть колишні члени асамблеї.



Громадські асамблеї також можуть обирати кандидатів на ключові посади в державі, наприклад, суддів Конституційного суду, суддів судів загальної юрисдикції або голову громадського телебачення. Важливим у доборі суддів є те, що оцінку їхньої підготовки по суті здійснюють експерти, а громадська

асамблея лише оцінює, наскільки людина заслуговує на довіру та є незалежною, і чи підходить вона з огляду на це для роботи суддею. Це вже виборчі асамблеї.

Просунутою формою деліберативної демократії є модель, в якій групи громадян приймають рішення про напрямок розвитку держави в певних сферах, таких як економіка, сільське господарство, освіта, культура тощо. Їхнє завдання – визначити пріоритети заходів у цих сферах, а потім обрати людей, які будуть відповідати за реалізацію цих пріоритетних заходів на практиці. Вибрана громадською асамблеєю особа стає міністром, і таким чином формується уряд. У цій моделі немає виборного парламенту, а поточні зміни до законів приймаються міністрами, що контролюється суспільством, яке має легку можливість ініціювати створення громадських асамблей з конкретних питань або усунення міністрів з посад.

ЧИМ ПАРТИСИПАТИВНА ДЕМОКРАТІЯ ВІДРІЗНЯЄТЬСЯ ВІД ДЕЛІБЕРАТИВНОЇ ДЕМОКРАТІЇ?

Партисипативна демократія передбачає безпосереднє залучення громадян до процесу прийняття рішень з питань державного чи місцевого значення. Це може мати як обов'язковий, так і необов'язковий характер. Так, формами партисипативної демократії є, наприклад, законодавча ініціатива або публічні консультації. У деліберативній демократії громадяни беруть безпосередню участь у процесі прийняття рішень: або будучи частиною громадської асамблеї, або беручи участь у консультативній частині цього процесу. Отже, партисипативна демократія є ширшим поняттям, тоді як деліберативна демократія вказує на конкретний спосіб залучення громадян до процесу прийняття рішень.



НА ЯКОМУ РІВНІ МОЖНА ОРГАНІЗОВУВАТИ ГРОМАДСЬКУ АСАМБЛЕЮ?

Громадську асамблею можна організувати на місцевому, регіональному, державному рівнях або ж на міжнародному: наприклад, на рівні Європейського Союзу. Можна також організувати глобальну громадську асамблею.

ЯКІ ТЕМИ НАЙБІЛЬШ ПРИДАТНІ ДЛЯ РОЗГЛЯДУ ГРОМАДСЬКОЮ АСАМБЛЕЄЮ?

Конкретні. Демократія має бути побудована таким чином, щоб сприяти прийняттю добре продуманих рішень. Отже, тема для розгляду громадською асамблеєю має бути звужена настільки, щоб можна було представити її нюанси під час навчальної частини, а також мати достатньо часу для розгляду та обговорення можливих рішень під час дебатів. Таким чином, в ідеалі, громадська асамблея має розглянути конкретне питання, яке необхідно вирішити. Варто зазначити, що при підготовці теми для розгляду громадською асамблеєю не обов'язково формулювати питання так, як це робиться під час референдуму. Громадській асамблеї можна представити проблему, яка стосується громади, а потім поставити пряме запитання: «Яке найкраще рішення цієї проблеми?» або «Що потрібно зробити в цій ситуації?».

НАВІЩО ОРГАНІЗОВУВАТИ ГРОМАДСЬКУ АСАМБЛЕЮ?

Громадська асамблея допомагає встановити, чого в конкретній ситуації хочуть громадяни. Вдало спланована і добре проведена громадська асамблея дозволяє приймати рішення, яким можна довіряти. Цьому сприяють усі етапи проведення асамблеї – від навчальної до деліберативної та консультативної частини, а також відповідна методика голосування, яка дозволяє точно визначити його результати. Замість того, щоб голосувати «Так» або «Ні», в громадській асамблеї ви можете проголосувати, позначивши свою позицію на шкалі, яка має шість або більше варіантів на вибір. Також важливо, що в громадській асамблеї немає елемента конкуренції за владу, який є буденністю у парламенті. Через відсутність можливості бути обраним до наступної громадської асамблеї, оскільки її склад визначається жеребкуванням, відсутній стимул конкурувати з іншими учасниками. З іншого боку, можливо створити дружню атмосферу для засідань, щоб люди з, наприклад, лівими і правими поглядами могли спокійно поговорити один з одним і, як це часто буває, змінити свою думку. Більше того, варто зазначити, що громадська асамблея зазвичай приймає рішення більшістю у 75 або 80 відсотків голосів. Таким чином, ці рішення мають значну підтримку всієї групи.



ЯК ВІДБУВАЄТЬСЯ ЖЕРЕБКУВАННЯ ДО СКЛАДУ ГРОМАДСЬКОЇ АСАМБЛЕЇ?

Жеребкування до громадської асамблеї може проходити в три етапи. Перший – це жеребкування людей, які отримають запрошення приєднатися до асамблеї. Жеребкування проводиться в електронному вигляді серед повної групи осіб, котрі мають право брати участь в асамблеї. Його можна проводити одразу згідно з поділом на регіони держави або на громади. Особи, котрі отримали запрошення до участі в асамблеї, мають два або три тижні на реєстрацію на сайті або через телефон. Варто підкреслити, що участь у громадській асамблеї є добровільною, а також на участь можуть зареєструватися виключно ті особи, що отримали запрошення. Друге жеребкування буде проведено серед тих, хто зареєструвався для участі. Це робиться таким чином, щоб отримати якомога кращий склад панелі з точки зору демографічних критеріїв. Добре підходить для цієї мети алгоритм імітації відпалу. Використовуючи цей алгоритм, можна створити 6 або 1 000 асамблей, а потім вижеребкувати їх у фізичній формі – за допомогою кидання кубиків або жеребкування кульки – до остаточного складу асамблеї. Цей заключний етап повинен транслюватися в прямому ефірі в Інтернеті або по телебаченню, щоб забезпечити довіру та прозорість жеребкування.



ДЕ ВЖЕ БУЛИ СТВОРЕНІ ГРОМАДСЬКІ АСАМБЛЕЇ?

Сучасні громадські асамблеї зародилися в 1970-х роках, і з того часу було проведено кілька сотень таких асамблей на всіх континентах, за винятком Антарктиди, як на державному, так і на місцевому рівнях. Наприклад, темами, які обговорювалися громадськими асамблеями в Ірландії, були можливість абортів

та занепад біорізноманіття. У Франції громадські асамблеї представили рекомендації на тему зміни клімату та евтаназії. У Німеччині громадська асамблея розробила рекомендації щодо харчування, а в Австрії – щодо того, що робити з проблемами зміни клімату. На місцевому рівні, у Гданську (Польща) громадська асамблея обговорювала, як підготувати місто до сильних дощів, у Мостарі (Боснія і Герцеговина) – покращити чистоту міста, у Брюсселі (Бельгія) – питання транспорту, у Болоньї (Італія) – що робити у зв'язку зі зміною клімату, а у Кембриджі (Великобританія) – питання про якість повітря та затори на дорогах. На рівні Європейського Союзу також було організовано кілька асамблей з учасниками та учасницями з усіх країн-членів. Серед їхніх тем було винесене питання про підвищення енергоефективності. За межами Європи громадські асамблеї були організовані, наприклад, в Канаді, Австралії, США, Колумбії, Південній Кореї, на Мальдівах та у Французькій Полінезії.

ЩО TAKE DELIBERATIVE CAFÉ?

Deliberative Café – це готова формула для створення простої громадської асамблеї на місцевому рівні. Вона складається з 36 осіб і триває 3-4 дні, залежно від теми. Для Deliberative Café готується вступна програма для освітньої та деліберативної частини, а також регламент роботи асамблеї та посібник для координаторів. Deliberative Café може бути, наприклад, створена під назвою «громадський форум», щоб відрізнити її від більш складної формули, такої як громадська асамблея. Deliberative Café рекомендована, особливо якщо громадська асамблея організовується вперше, оскільки слідування усім крокам цього методу дозволяє легко досягти успіху.



СКІЛЬКИ КОШТУЄ ОРГАНІЗАЦІЯ ГРОМАДСЬКОЇ АСАМБЛЕЇ?

Бюджет, що призначений на громадську асамблею, залежить передусім від того, була вона організована на місцевому чи на державному рівні. Також мають значення кількість її учасників та кількість засідань. На рівні міста/громади мінімальна рекомендована кількість членів асамблеї, котра є формою публічних консультацій, складає 36 осіб. Вона в ідеалі передбачає три зустрічі по суботах, що два тижні (це формула Deliberative Café). Натомість, якщо громадська асамблея ухвалюватиме обов'язкові до виконання рішення, вона має налічувати щонайменше 50 осіб на місцевому рівні та проводити п'ять чи шість засідань, залежно від теми. Своєю чергою, на державному рівні громадська асамблея має складатися щонайменше зі 100 осіб і проводити від трьох до шести засідань у вихідні дні. На державному рівні той факт, що всі члени асамблеї забезпечуються транспортом та проживанням, має значний вплив на бюджет. Базовим стандартом також є те, що члени асамблеї отримують винагороду – зарплату – оскільки її засідання тривають багато днів і участь у них вимагає більшої відданості, ніж у коротких формах публічних консультацій.

Фото: Dominik Paszliński, Grzegorz Mehring, Council of Europe project "Strengthening Participatory Democracy and Human Rights at Local Level in Georgia"



Рада Європи є провідною організацією із захисту прав людини на континенті. Вона нараховує 46 держав-членів, включно з усіма державами-членами Європейського Союзу. Усі держави-члени Ради Європи приєдналися до Європейської конвенції з прав людини – договору, спрямованому на захист прав людини, демократії та верховенства права. Європейський суд з прав людини здійснює нагляд за виконанням Конвенції у державах-членах.

