

А. В. БЕРЕЗА. ПАРАДОКС ПОСЕРЕДНИКА У ЗАПРОВАДЖЕННІ ЕЛЕКТРОННОЇ ДЕМОКРАТІЇ

Проаналізовано одну з основних перепон на шляху запровадження електронної демократії та процесу реформування сучасних демократичних інститутів.

Ключові слова: демократія, інформаційно-комунікаційні технології, електронний уряд, електронна демократія.

Проанализировано одно из основных препятствий на пути внедрения электронной демократии и процесса реформирования современных демократических институтов.

Ключевые слова: демократия, информационно-коммуникационные технологии, электронное правительство, электронная демократия.

The main obstacle for the implementation of the e-democracy and reformation of the modern democratic institutions is analyzed.

Key words: democracy, information and communication technologies, e-government, e-democracy.

Хоча концепція демократії існує уже понад два тисячоліття і нічого кращого людство, за відомим висловом У. Черчіля, ще не придумало, необхідність її пристосування до сучасних умов визнається багатьма дослідниками. Одним з варіантів удосконалення демократичних інститутів полягає у переході до електронної демократії, однак її запровадження стикається з низкою перешкод, однією з основних яких є парадокс посередника.

Узагальнено усі різновиди демократії можна поділити на дві основні форми: пряму (безпосередню) та представницьку. В першому випадку громадяни вирішують усі питання прямим голосуванням, а у другому – цю роль виконують делеговані ними представники. Однак, оскільки прямі демократії можуть існувати лише в рамках невеликих територіальних утворень на зразок античного полісу, у сучасному світі ця форма демократії фактично відсутня.

Що стосується представницької демократії, то варто звернути увагу на чотири основні концепції розуміння демократії. Перша – мінімілістична концепція (Д. Шумпетер¹, А. Пшеворський², Р. Росснер) – розглядає демократію як систему управління, в якій громадяни делегують свої права на здійснення політичної влади через механізм виборів. Для безпосереднього виконання громадянами управлінських функцій їм бракує часу, відповідних знань та чіткого уявлення про свої бажання. Відповідно, завдання демократичних інститутів полягає у забезпеченні ефективного контролю за діяльністю народних представників та гарантувати їх змінність.

Друга концепція – агрегативна (Е. Доун, Г. Алмонд³) – вбачає у демократії сукупність правових норм і уподобань різних громадян. Таку систему можна уявити як набір правових механізмів, що мають на меті забезпечення стійкої рівноваги у суспільстві – «механічний агрегат», що і дало назву даному напрямку. За такого підходу демократія виступає як пошук середнього арифметичного між інтересами різних груп і забезпеченням максимального можливого компромісу між ними.

Третя – дорадча концепція (Ю. Хабермас⁴, Д. Естер⁵) – базується на тому, що рішення у демократичній державі приймаються в результаті дискусій та обгово-

© БЕРЕЗА Анатолій Валентинович – кандидат політичних наук, докторант Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

рень. Її послідовники вважають, що основним показником демократичності системи є її інформаційна відкритість: чим більше дискусій точиться навколо тої чи іншої проблеми, тим більш демократичною є дана система. Більше того, Д. Фішкін⁶ доводить, що технологія громадських опитувань наперед формує громадську думку у потрібному напрямі і тому для справжньої демократії необхідно створити ефективний механізм спілкування між виборними представниками і народом.

Четверта концепція демократія участі ґрунтується на тому, що громадяни повинні брати участь в управлінні через розробку правових норм. Тут на перше місце виходить громадянська активність – готовність населення приймати рішення і нести відповідальність за їх наслідки. Концепція демократії співучасті не рівнозначна теорії прямої демократії, за якою демократія заснована на прийнятті рішень простою більшістю голосів і в принципі підпорядкування меншості більшості. Один з її представників А. Шлезінгер-молодший вважав, що занепад громадянської активності може стати причиною кризи країн з найбільш розвиненими демократичними інститутами та ліберальними традиціями. Тому він запропонував концепцію плебісцитарної демократії, згідно якої у сучасних демократичних державах має місце девальвація механізму виборів⁷.

Кожна із наведених вище концепцій має як свої переваги, так і недоліки, оскільки у повній мірі задовольняє потреби громадян. Черговий імпульс дебатам щодо найбільш оптимальної форми демократичної системи дало використання в державному управлінні інформаційно-комунікаційних технологій та розвиток всесвітньої мережі Інтернет, що вселило у дослідників сподівання щодо можливості поєднання елементів прямої та посередницької демократії (Б. Екерман⁸, Д. Драйзек⁹, Я. Шапіто¹⁰, А. Ван Ейкен¹¹).

На цій основі була створена концепція електронного уряду (e-government), в якій державні органи за допомогою нових технологій підвищують якість своїх послуг та краще задовольняють потреби громадян, підприємців, та власних працівників¹². Тою чи іншою мірою безліч визначень електронного уряду відзначають такі його аспекти як підвищення ефективності діяльності державних органів, якості послуг, що ними надаються¹³ та ширше залучення громадян до процесу прийняття рішень тощо.

Через відсутність єдиного підходу до розуміння, прийнято вирізняти електронне управління (e-administration) та електронну демократію. Під першим розуміються реформи у сфері урядових послуг для задоволення потреб та очікувань громадян, оптимізація внутрішніх організаційних процесів державного апарату, зменшення часових і фінансових затрат всередині міністерств¹⁴, покращення внутрішньої комунікації, збільшення гнучкості, швидша реакція на зовнішні запити.

У свою чергу, електронна демократія (часто її називають цифровою демократією, чи Інтернет-демократією) стосується трансформації політичної системи за допомогою нових технологій¹⁵. Часто вона розглядається як можливість відмови від системи представництва на користь більш прямого залучення громадян¹⁶. З появою Інтернету багато дослідників вважали, що його поява приведе до радикальних змін у сучасній системі демократичного представництва інтересів. Найбільш оптимістично налаштовані вчені навіть говорили про можливу появу віртуального віче, яка дасть можливість залучити усіх громадян до процесу прийняття рішень¹⁷, а песимісти звертали увагу на появу ще однієї форми нерівності

– цифрової, яка поділить громадян на добре і погано інформованих¹⁸.

Однак, як свідчить аналіз стану справ із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій у державному управлінні в різних країнах, на відміну від численних прикладів успіху проектів у сфері електронного управління, знайти свідчення хоча б часткового запровадження концепції електронної демократії практично неможливо¹⁹. Як правило, сучасні уряди слідують у запровадженні електронного уряду принципу «спершу послуги, потім – демократія»²⁰, оскільки цифрова участь громадян у державних справах все ще залишається примарною у більшості країн світу. Серед проблем, які можуть виникнути у зв'язку з переходом до електронної демократії зазначаються: спроможність та активність громадян; забезпечення узгодженості дій в процесі прийняття рішень; гарантування послідовності діяльності уряду тощо²¹. Однак ще до початку функціонування інститутів електронної демократії реформаторам потрібно вирішити одне з основних завдань – подолати спротив нововведенням у цій сфері з боку політиків, які набагато активніше підтримують ідею електронного уряду, ніж електронної демократії. Ця проблема отримала назву парадоксу посередника, оскільки введення елементів прямої демократії, можливе в умовах застосування сучасних інформаційно-комунікаційних технологій, нівелює значення політика як посередника між громадянами та державними органами за домінуючої нині в світі представницької демократії.

Результати опитування, проведеного Х. Марером серед парламентарів країн Європейського Союзу, свідчать, що переважна їх більшість виступають проти переходу до електронної демократії та виявили такі особливості²²:

- існують різні рівні підтримки для різних концепцій електронного уряду;
- парламентарі прямо і приховано виступають за впровадження нових технологій у процес електронного управління;
- парламентарі явно і приховано перешкоджають впровадженню ідеї електронної демократії;
- чим безпосередніша участь громадян передбачається конкретною концепцією електронної демократії, тим менше підтримки вона отримає з боку політиків.

Окрім цього, дослідником була зроблена ще низка цікавих висновків:

- чим старіші демократичні інститути в країні, тим більше несприйняття з боку політиків різних концепцій електронної демократії;
- чим старіші демократичні інститути в країні, тим більше парламентаріїв схильні вважати, що на сьогодні максимальний рівень демократії уже досягнутий, і ці інститути функціонують цілком належно і не потребують подальших змін;
- чим старіші демократичні інститути в країні, тим поширенішим серед парламентаріїв є думка, що найкраще давати вирішувати можливі у майбутньому проблеми демократії за допомогою існуючих демократичних інститутів;
- члени парламентів країн Північної Європи (скандинавські та балтійські країни, Ірландія, Великобританія) менш опозиційно налаштовані щодо концепції електронної демократії, ніж їхні колеги з решти країн ЄС. Лише вони визнають необхідність стимулювання подальшого розвитку демократичних інститутів з метою їх зміцнення;
- важливе значення для стабільності демократичних інститутів мають наявні економічні умови, які залежать від технологічного розвитку країни та, на думку парламентарів, від переходу до електронного управління.

Серед причин, які зумовлюють спротив політиків запровадженню електронної демократії, можна зазначити й те, що парламентарі вважають себе набагато більш кваліфікованими учасниками процесу прийняття політичних рішень, ніж пересічний громадянин. Крім того, вони побоюються подальшої втрати впливу політичної еліти у зв'язку з переходом до нового виду демократії. Також не варто применшувати значення такого чинника як страх змін, який найяскравіше проявляється у старих, ніж у молодих демократіях. Якщо деякі країни мають сильні і тривалі демократичні традиції та інститути (наприклад, Великобританія), то країни Східної Європи були змушені створити їх за значно коротший період часу. Відповідно, члени парламентів східноєвропейських країн більше схильні підтримувати електронну демократію, ніж їх колеги зі «старої» Європи.

Незалежно від того, яка концепція електронної демократії буде прийнята в тій чи іншій країні, її реалізаторам доведеться приділити значну увагу пошуку механізмів залучення на свій бік представників політичної еліти. Крім того, проаналізований парадокс може проявлятися не лише у зв'язку з впровадженням нових технологій у суспільні відносини, а й у процесі вдосконалення існуючих демократичних інститутів.

1. *Schumpeter J.R.* Capitalism, socialism, and democracy. – N.Y.: Harper Brothers, 1942.
2. *Przeworski A.* Minimalist conception of democracy: A defense / In I. Shapiro, C. Hacker-Cordon (eds.) Democracy's value. – Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
3. *Almond G.* Political Theory and Political Science // American Political Science Review. – 1966. – Vol. 60(4). – P. 869-879.
4. *Habermas J.* Between facts and norms : Contributions to a discourse theory of law and democracy. – Cambridge, MA: MIT Press, 1996.
5. *Elster J.* Deliberative democracy. – Cambridge : Cambridge University Press, 1998.
6. *Fishkin J.* The voice of the people: public opinion and democracy. – New Haven: Yale University Press, 1995.
7. *Schlesinger A. Jr.* The imperial presidency. – Norwalk: Easton Press, 1988.
8. *Ackerman B., Fishkin J.S.* Deliberation day. – New Haven, CT: Yale University Press, 2004.
9. *Dryzek J.S.* Deliberative democracy and beyond: Liberals, critics, contestations. – Oxford: Oxford University Press, 2000.
10. *Shapiro I.* The state of democratic theory. – Princeton, NJ: Princeton University Press, 2003.
11. *Van Aaken A., List C., Luetge C.* Deliberation and decision: Economics, constitutional theory and deliberative democracy. – Aldershot: Ashgate, 2004.
12. *Heeks R.* Information systems for public sector management. – Manchester: Institute for Development Policy and Management, 2002.
13. *Andersen K.V.* E-government and public sector rebuilding. Dilettantes, Wheel Barrows, and Diamonds. – Boston, MA: Kluwer, 2004.
14. *Osborne D., Gaebler T.A.* Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. – N.Y.: Penguin Books, 1992.
15. *Agren P.O.* Is online democracy in the EU for professionals only? // Communications of the ACM. – 2001. – № 44(1). – P. 36–38.
16. *Becker T.* Rating the impact of new technologies on democracy. Communications of the ACM. – 2001. – № 44(1). – P. 39–43.
17. *Barber B.R.* Three scenarios for the future of technology and democracy // Politic Science Quarterly. – 1998. – № 4. – P. 573-589.
18. *Haywood T.* Info-rich, info-poor: Access and exchange in the global information society. – L.: Bowker-Saur, 1995.
19. *World public sector report 2003: E-government at the crossroads.* – N.Y.: United Nations, 2003.
20. *Clift S.* The future of e-democracy –The 50 year plan / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.publicus.net/articles/future.html>.
21. *Macintosh A.* Using information and communication technologies to enhance citizen engagement in the policy process / In OECD report: Promise and problems of e-democracy, challenges of online citizen engagement. – Paris: OECD, 2003.
22. *Mahrer H.* Politicians as patrons for e-democracy? Closing the Gap Between Ideals and Realities / In Anttiroiko A. Electronic government: Concepts, methodologies, tools and applications. – Portland: Information Science Reference, 2008. – P. 3315–3320.