
УДК 321.015

Берега А. В.

Доктор політичних наук

ДЕМОКРАТІЯ ТА ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У ПОШУКУ НОВИХ МОДЕЛЕЙ ВЗАЄМОДІЇ

Розглянуто проблему невідповідності традиційних інститутів представницької демократії потребам сучасних управлінських процесів, що проявляється у недостатній легітимності на вході та на виході. Запропоновано три можливих шляхи розв'язання проблеми.

Ключові слова: демократія, державне управління, представництво, легітимність, мережі.

Ускладнення суспільних відносин, покладання на державу нових функцій, прискорення процесів інформаційного обміну призводять до загострення суперечностей між принципами функціонування традиційних інститутів представницької демократії та потребами управлінських структур держави. Пошуку шляхів розв'язання цієї проблеми і присвячена дана стаття.

Як підвид представницької демократії сучасна демократія з'явилася у кінці XIX ст. як результат компромісу між різними демократичними традиціями. У США поєднали популістську та плюралістичну модель, для Європи більш характерна колективістська та ліберальна моделі [1]. Ключовим елементом колективістської моделі є дуалізм між легітимністю та відповідальністю. Основною цінністю даної моделі є народний суверенітет або воля народу—політична рівність громадян та правління більшості. Згідно цієї традиції представницькі інститути виступають як передавальний механізм волі народу до механізму управління державою. Ключовим елементом є ідея, що існує зв'язок—прямий чи опосередкований, залежно від конкретної виборчої системи—між виборцями та їх представниками. Іншими словами, обрані представники приймають рішення, які б прийняв сам народ за наявності відповідних інструментів. Спрощено це можна подати у вигляді моделі, що має вхід (інтереси народу) та вихід (результати політики держави). Тобто має місце трансформаційний процес: воля народу формулюється у державній політиці, яка реалізується урядом. Результати діяльності останнього повинні максимально наближатися до очікувань виборців.

Колективістська теорія демократії виходить із припущення, що дотримання процедури обрання представників та прийняття політичних рішень автоматично легітимізує діяльність уряду на виході. При цьому на першому місці стоїть воля народу, а на другому — політичний процес прийняття рішень, а роль уряду і виконавчих органів зводиться до виконання програм, сформульованих представниками народу у парламенті. Ця ідеальна модель майже не реалізується на практиці з огляду на зростаючу складність суспільних відносин, в результаті чого поданий вище простий причинно-наслідковий зв'язок між інтересами народу і діяльністю уряду не завжди дає очікуваний результат.

Насамперед проблема виникає ще на першому етапі — у відносинах між народом та представницькими інститутами, оскільки зниження явки на виборах та зменшення членської бази політичних партій свідчать про зменшення легітимності низки демократичних інститутів. Іншими словами ми маємо справу з проблемою легітимності на вході, або так званим демократичним дефіцитом.

Наступна складність виникає у ході вироблення державної політики, зумовлена переміщенням (релокалізацією) політики. Це означає, що у сучасних умовах процес прийняття рішень став відкритішим, ширшим за рахунок включення не лише представників законодавчих і виконавчих органів, а й різноманітних соціальних акторів, в результаті чого центр прийняття рішень поступово зміщується, виходить зі сфери впливу державних управлінських органів, втрачає свою цілісність за рахунок використання потенціалу, характерного для соціальних мереж. Як результат, у процесі здійснення державної політики часто не завжди чітко зрозуміло, які саме актори мають вирішальний вплив і яким вони враховують увесь спектр публічних інтересів. Відповідно, виникає проблема підзвітності та відповідальності: результати діяльності уряду можуть не співпадати з очікуваннями виборців, що в свою чергу призводить до зменшення легітимності органів представницької демократії та ослаблення основ демократичної правової держави

Виникають закономірні сумніви у релевантності сучасним умовам ідеї представницької демократії, оскільки обрані представники народу, змушені вступати в ході прийняття рішень у взаємодію з різними акторами, уже не можуть повною мірою виконувати покладене на них завдання: ретранслювати очікування виборців у державну політику. Більше того, як справедливо зазначають деякі дослідники, «включення організованих інтересів у формулювання та втілення політичних рішень не може розглядатися як процес демократизації» [2, р. 478].

Дж. Пієрре вважає, що у цій ситуації ми маємо справу з невідповідністю між «відродженими» управлінськими інститутами з одного боку, та рамками представницьких інститутів демократії, які залишалися майже незмінними протягом останніх століть, з іншого. Досліджуючи шляхи «відродження» демократії він визначив деякі альтернативи традиційному представництву [3], а саме: — мережі: неформальні групи акторів, які мають спільний інтерес і характеризуються відсутністю ієрархії. Їх недолік з точки зору демократії полягає у обмеженості інтересів та непрозорості — стейкхолдерство: сукупність акторів, залучених (мають частку — пай) у надання публічних послуг, отримує можливість здійснювати управління цими послугами. Іншими словами ті, хто використовують чи є потенційними споживачами послуг, повинні мати привілейований вплив на них та нести певну відповідальність за їх якість; — ради споживачів: це ради, які можуть мати статус дорадчих або ж володіти реальними повноваженнями у процесі прийняття рішень, складаються із безпосередніх споживачів публічних послуг. Найбільш поширений такий феномен у скандинавських країнах у сферах початкової освіти, догляду за престарілими та охорони здоров'я. Водночас надання окремій групі (споживачам послуг) більших повноважень порівняно з іншими громадянами, дещо суперечить традиційним демократичним цінностям; — ринкова модель надання послуг: надання можливості громадянам вибирати той чи інший варіант публічних послуг, що дає можливість гнучкіше реагувати на потреби споживачів та підвищити якість послуг. Замість універсального підходу, використовується індивідуальний, в результаті чого кожним своїм вибором громадяни безпосередньо і постійно впливають на урядові структури, що надають послуги. Відповідно, можна говорити про легітимність виходу — результатів діяльності державного апарату, однак це не знімає проблеми легітимності самого процесу прийняття рішень.

Привести до спільного знаменника демократичні інститути та потреби сучасного управлінського процесу можна за допомогою трьох способів. Перший спосіб передбачає повернення до моделі сильного управлінського центру. У 2003 році уряд Данії проконсультувався з експертами щодо перспектив функціонування так званих автономних організацій (quangos) [4]. Проаналізувавши ситуацію, дослідники дійшли висновку, що ці форми організації перебувають у конфлікті з базовим принципом державної системи Нідерландів, згідно якого жодна влада не може здійснюватися без наявності відповідних механізмів притягнення до відповідальності.

Цей принцип означає, що владні повноваження здійснюються одночасно із взяттям на себе зобов'язання звітуватися за свою діяльність перед відповідними органами. Виходячи з цього експертами була надана рекомендація повернутися до встановлення відповідальності конкретного органу виконавчої влади. Іншими словами, слід уповноважити парламент притягувати до відповідальності окремих членів уряду за способи, якими він досягає поставлених діяльності: «Не існує необхідності підтримувати усі автономні організації. У принципі, уряд повинен бути спроможним виконувати свої завдання за допомогою власної організаційної структури... Створення чи підтримання квазі-автономних організацій часто є свідченням нездатності національного уряду здійснювати політичний контроль...» [5, р. 8–9].

Посилення управлінського центру є адекватною відповіддю лише щодо квазі-автономних організацій, але не спроможне покращити процес вироблення політики у контексті мереж, до яких включені громадські організації, приватні підприємства та інші соціальні актори. Повернення до традиційної моделі означатиме їх автоматичне виключення із участі в управлінні державою.

Другий спосіб полягає у широкому поширенні і впровадженні нових методів деліберативної демократії [6, р. 8–9]. Досить багато країн пішли саме таким шляхом, посиливши традиційні демократичні інститути створенням журі громадян, регулярним проведенням круглих столів та он-лайн консультацій з усіма зацікавленими сторонами. Створюючи можливості для залучення різноманітних акторів як рівних партнерів у процес вільного публічного обговорення, ці інструменти посилюють легітимність демократичної системи на вході. Однак слід визнати, що деліберативна модель має слабкі сторони. Зокрема вона схильна приваблювати учасників, що уже мають мотивацію, навички та ресурси для такої участі, що порушує принцип рівності учасників. Крім того, досить важко організувати об'єктивне, неупереджене обговорення тих чи інших проблем, що також піддає сумніву ефективність процесу прийняття рішень у контексті деліберації. Що стосується виходу, що у деліберативної демократії не існує запобіжників, які б гарантували остаточність прийнятого рішення та неможливість його перегляду на вимогу одного або декількох учасників. Тобто, очевидною є потреба у механізмах представницької демократії, які б ліквідували цей недолік, наприклад, традиційна модель голосування за рішення. Саме оптимальне поєднання елементів деліберативної та представницької демократії може стати інструментом подолання сучасних суперечностей між демократією та управлінням [7].

Третій варіант полягає у посиленні відповідальності учасників деліберативного процесу прийняття рішень. Іншими словами, у відповідь на «переміщення політики» слід створити умови для релокації демократії шляхом наділення низки акторів (засоби масової інформації, мінотарних громадян [8]) інструментами контролю за діяльністю органів публічної влади. У результаті публічна відповідальність стає багатоманітною та децентралізованою, тобто має місце «переміщення» демократії. Таким чином її сфера поширюється і на недержавні об'єднання, залучені до надання публічних послуг. Можливості для їх ефективної участі вбачається у таких сферах як освіта, житлово-комунальні послуги, охорона здоров'я, з якими люди стикаються безпосередньо у повсякденному житті і в яких вони мають унікальні, «місцеві», знання, що мають особливу цінність у процесі прийняття рішень на нижніх рівнях управління. Іншими словами має місце політизація громадянського суспільства. Такі об'єднання можуть функціонувати, як мінімум, у рамках представницької демократії, та відігравати значну роль в умовах прямої та деліберативної демократії. Більше того, на макрорівні у різних сферах асоціації споживачів можуть залучатися до здійснення наглядових функцій [9].

Отже, перший шлях передбачає відновлення провідної ролі уряду як основного елемента системи представницької демократії, посилення традиційних інститутів представницької демократії. Однак його здатність вирішити не окремі проблеми, а цілий комплекс невирішених питань взаємодії між народом та урядом, є досить сумнівною. Другий варіант, який передбачає подальший розвиток представництва громадян у рамках деліберативного процесу є доповненням до існуючих форм представницької демократії. Останній варіант, який передбачає впровадження нових форм підзвітності та способів надання публічних послуг, є кроком вперед від традицій представницької демократії. Хоча останній спосіб не слід вважати панацеєю, але саме завдяки впровадженню горизонтальних форм підзвітності можна модернізувати демократичні інститути, домогтися адекватного контролю за здійсненням влади в умовах використання деліберативних інструментів.

Список використаних джерел:

1. Birch A.H. Concepts and theories of modern democracy / A.H. Birch. — L.: Routledge, 2001. — 328 p.
2. Papadopoulos Y. Cooperative forms of governance: problems of democratic accountability in complex environments / Y. Papadopoulos // European Journal of Political Research. — 2003. — Vol. 42. — № 4. — с. 473–501.

3. Pierre J. Reinventing governance, reinventing democracy / J. Pierre // *Policy and Politics*. — 2009. — Vol. 37. — № 4. — P. 591–609.
4. Van Thiel S. Quangocratization: Trends, causes and consequences / S. Van Thiel. — Utrecht: University of Utrecht, 2000. — 194 p.
5. Kohnstamm Committee Een herkenbare staat: investeren in de overheid. Report of the Working Group «Verzelfstandigde organisaties op Rijksniveau». — Hague, 2004. — 72 p.
6. Chambers S. Deliberative democratic theory / S. Chambers // *Annual Review of Political Science*. — 2003. — Vol. 6. — P. 307–326.
7. Saward M. Making democratic connections: political equality, deliberation and direct democracy / M. Saward // *Acta Politica*. — 2001. — Vol. 36. — № 4. — P. 361–379.
8. Schudson M. The good citizen: A history of American civic life / M. Schudson. — N.Y.: The Free Press, 1998. — 390 p.
9. Bekkers V.J.J.M. Administrative supervision and information relationships / Bekkers V.J.J.M., Homburg V.M.F. // *Information Polity*. — 2002. — Vol. 7. — № 2–3. — P. 129–141.

Стаття надійшла до редакції 24.02.2014 р.

Бережа А. В. Демократия и государственное управление в поиске новых моделей взаимодействия

Рассмотрено проблему несоответствия традиционных институтов представительской демократии потребностям современных управленческих процессов, проявляющегося в недостаточной легитимности на входе и на выходе. Предложено три возможных пути решения проблемы.

Ключевые слова: демократия, государственное управление, представительство, легитимность, сети.

Bereza A.V. Democracy and public administration in the search of the new interaction patterns

The problem of discrepancy traditional institutes of representative democracy to needs of modern administration processes, appearing in the insufficient legitimacy on input and on the input and the outcomes, is considering. The three possible ways of its resolving are proposed.

Keywords: democracy, public administration, representation, legitimacy, networks.