

# НОВЫЕ ФОРМАТЫ ГРАЖДАНСКОГО УЧАСТИЯ: КОНСУЛЬТАТИВНАЯ ДЕМОКРАТИЯ

Глухова А.В.\* (Россия, г. Воронеж)

*Аннотация.* В статье рассматриваются проблемы и новые возможности для политического управления, связанные с современной «цифровой эпохой», новыми техническими возможностями, предоставляемыми гражданам Интернетом, возрастающей потребностью в расширении участия граждан в управлении и повышении транспарентности как инструмента контроля над деятельностью политиков и чиновников. Оцениваются возможности представительной и новые шансы прямой демократии («демократии одного клика»), доказана их взаимодополняемость в рамках модели «консультативной демократии». Рассмотрен удачный опыт взаимодействия низовых форм прямой демократии с центральными органами управления в ряде стран (Австрия, Исландия, Ирландия и др.)

Политическое управление в формате представительной демократии сегодня сталкивается с серьезными вызовами. Требованием времени становится вовлечение граждан в управление, особенно на низовом уровне, где их компетенции достаточно для того, чтобы решать многие насущные проблемы. Другим неотложным требованием является транспарентность как действенное средство против недоверия, как инструмент контроля над деятельностью политиков и чиновников [1, с. 16–18]. Это центральная проблема, как преобладающего сегодня стиля управления, так и атак на него.

Цифровая революция, «эпоха Интернета» трансформирует отношение общества к демократии, расширяя применение принципа большинства на неполитические сферы жизни, подрывая легитимность институтов представительства, создавая невиданные прежде возможности для быстрой и оперативной коммуникации. Представительная демократия нередко трактуется как некий промежуточный этап между прямой демократией античного образца и будущей демократией одного «клика», не нуждающейся в представительных институтах. Вместе с тем вопрос о том, чем именно будут заменены эти институты, остается открытым.

## Вызовы постдемократии

Термин «постдемократия» в последние годы вошел в топ самых популярных в общественных науках и означает падение влияния традиционных партий, медиализацию политики и рост влияния экспертов (за счет партийных элит) [2, с. 11]. Ключевым институтом, стоящим за этими переменами, является глобальная компания. По мнению К.Крауча, в условиях постдемократии, когда власть все чаще оказывается в руках деловых лобби, нет веских оснований рассчитывать на сильную эгалитарную политику перераспределения власти и богатства или на ограничение влиятельных заинтересованных групп.

Благоприятную почву для роста общественного недовольства деятельностью правящих элит в последнее десятилетие создала серия глубоких кризисов, адресовавших внешние вызовы демократической политической системе: финансового, экономического, миграционного. Экономическое недовольство, вызванное ростом неравенства в доходах, усугубилось опасениями (мнимыми или реальными) угрозы потери национальной идентичности, культурной самобытности вследствие массового наплыва в Европу мигрантов – представителей инокультурных групп. Произошедшие в ряде европейских городов террористические акты упрочили алармистские представления о необходимости срочных и экстраординарных мер; ответственность за возникшую угрозу общественной безопасности массы возложили не только на национальные правительства, но и на руководство Евросоюза, олицетворяющего политику «открытых дверей» и свободы передвижения. Членство в Евросоюзе не случайно стало удобной мише-

---

\* Глухова Александра Викторовна, доктор политических наук, профессор, заведующая кафедрой социологии и политологии, Воронежский государственный университет, Исторический факультет.

нию для политиков, критикующих неолиберальную модель глобализации и требующих возврата к национальному суверенитету.

Наряду с внешними возникли и внутренние вызовы демократической политической системе, выражающиеся преимущественно в снижении влияния традиционных «народных партий» и возникновении новых политических образований. В известном смысле это следствие дискредитации старых партий и открывшихся возможностей для политических предпринимателей, подобных лидерам-популистам, перехватить актуальную повестку, первыми отреагировать на новые общественные противоречия. Массовые опросы показывают, что партии действительно теряют популярность, элиты «оторвались от земли», а материальные интересы различных слоев населения в представительных политических институтах зачастую де факто не представлены. Отсюда электоральное поведение становится менее предсказуемым. Однако заявления о конце представительной демократии или даже представительной политики все же несколько поспешны. В том, что в обществе распространено политическое недовольство, в принципе нет ничего нового. Партийные системы изменяются, в том числе и потому, что избиратели во многих европейских странах не идентифицируют себя отныне с одной-единственной партией, как это было раньше, и лучшие времена для «народных» партий, суммарно получавших на выборах до 90% голосов, по-видимому, уже в прошлом.

Иными словами, неблагополучие представительной демократии очевидно, однако рецепты, предлагаемые популистами – вернуться на полвека назад, разрушить сложившиеся союзы и нормативы ЕС, заменить плюралистическую демократию гомогенной и фактически плебисцитарной – не лучший способ решения проблемы в XXI веке.

## Демократический потенциал Интернета

Интернет изменил демократическую политику в современном мире: об этом свидетельствуют такие понятия как «Твиттер-революция», Пиратская партия или кибер-пространство. Технические возможности Всемирной сети содержат в себе огромный потенциал, дающий возможность сформировать более инклюзивную политическую общественность, делая большое количество тем предметом общественного дискурса. Но реализация этого потенциала зависит от того, удастся ли противостоять двум взаимосвязанным вызовам, брошенным современным демократическим обществам: устойчивости существующего общественного неравенства и острой необходимости в интеграции расширяющейся общественности.

О неравенстве уже говорилось, а что касается интеграции общественности, то здесь первоочередной задачей становится формирование общественной воли, обмен аргументами, трактуемый в духе философии Ю.Хабермаса как рациональное толкование с целью возникновения ценностного консенсуса. Принципиально важно, что существует общественный форум, на котором граждане могут аргументированно обмениваться мнениями об общественных делах и ставить под вопрос отправление власти посредством государственных или негосударственных акторов. Понятая таким образом делиберативная общественность развивает, с одной стороны, политическое пространство демократической игры, а с другой стороны, служит тому, чтобы подготовить формальное решение. Чем инклюзивнее и активнее аргументированный обмен в рамках политической общественности, тем основательнее формальные процедуры принятия решений должны принимать во внимание релевантную информацию и способ видения тех или иных проблем [3].

Бесспорен и тот факт, отмечаемый К.Краучем, что общественное формирование воли сегодня во многом определяется асимметрией власти, определяющей доступ к общественности и обсуждаемые темы. Эта асимметрия может быть понята в русле социологии П.Бурдьё как результат неравномерного разделения экономического, культурного и социального капитала. В таком контексте медиа приобретают особое значение. С одной стороны, как писал П.Бурдьё о телевидении, они могут надолго воспроизводить и надолго стабилизировать общественную асимметрию власти. С другой стороны, медиа также могут, как показал Ю.Хабермас в знаменитом историческом исследовании «Структурная трансформация общественности», ставить под вопрос существующие констелляции власти [4].

По мнению немецкого исследователя К. Имхофа, в сегодняшнем мире происходит *второе структурное изменение общественности*, которое особенно фундировано медийно: успешная политика интегрально подходит для производства событий современной медийной системы, что означает массивное приращение эвент-менеджмента, вследствие чего продукция в виде событий кажется все более исключительной для медиа. Там, где пространства игры узкие, а так называемые «деловые принуждения» велики, это подменяется жестами и символами или запросом на харизму, служащую важным ресурсом в борьбе за общественное внимание. Поэтому для руководящих позиций все более важными оказываются те качества, которые в классической модели принадлежали приватной сфере [5].

## Удавшиеся эксперименты демократии

Политики многих стран сегодня встревожены растущей апатией избирателей и сокращением численности партий, и эта тревога в известном смысле парадоксальна. С одной стороны, политики стараются делать все возможное, чтобы препятствовать созданию оппозиционных движений, разоблачению ими финансовых прегрешений истеблишмента, а также выступать против жесткого контроля со стороны политико-олигархических групп. Однако, с другой стороны, они нуждаются в пассивной поддержке со стороны избирателей, прежде всего, на выборах, реально опасаясь игнорирования со стороны последних и, как следствие, делегитимации. «Решение они ищут в том, чтобы каким-либо образом обеспечить максимальный уровень минимального участия» [6, с. 140]. В целях преодолеть апатию избирателей, политики продлевают часы работы избирательных участков, разрешают голосовать по телефону или через Интернет и т.д.

В свою очередь, активные граждане подходят к этому парадоксу с другой стороны: зависимость политической элиты от масштабов массового участия они рассматривают как шанс на получение максимальных возможностей для проникновения в политику.

Огромное количество проблем, возникших в современную эпоху как внутри отдельных государств, так и на международной арене, требует для своего решения не только влияния на других, но и влияние совместно с другими. Этот принцип важен не только для внешней, но и для внутренней политики, поскольку совершенствование демократии внутри страны означает усиление ее привлекательности, т.е. ее мягкой силы.

Интеллектуальную поддержку этой позиции выразил Ф.Шмиттер, сделавший ряд смелых предложений о том, как укрепить серьезное политическое участие.

Очевидно, что предложения о народном собрании особенно ценны для нижних уровней регионального и местного самоуправления. Со временем через такие собрания может пройти огромное количество граждан, обучающихся навыкам политической партисипации и проникающихся чувством ответственности и гражданственности в отношении вопросов политики. «Именно на коммунальном и окружном уровне имеются проекты, в которые политическое самоопределение функционирует в новых форматах, пробуждающих гражданскую мотивацию. Например, строительство новой школы, где были привлечены архитекторы, бургомистр, учителя, родители, ученики – и только после этого школа была построена. Это и есть живая демократия», – отмечают австрийские исследователи [7, S 57]. В целом же существуют хорошие возможности на местном уровне нивелировать негативный контекст, создаваемый постдемократией: противодействие тенденции к приватизации местных общественных услуг, уменьшение роли местной политической элиты в жизни общины и принимаемых ею решений. Есть примеры, где для принятия серьезных решений привлекаются опыт и идеи простых граждан. Коротко представим три из них.

### 1. Форальбергские советы граждан

Инновационным и хорошо функционирующим инструментом партисипации на земельном и региональном уровне стали Форальбергские советы граждан. Эти временные собрания граждан многократно апробировались, начиная с 2006 года, и были, наконец, закреплены в земельной конституции в 2013 году. Они функционируют предельно просто: от 10 до 15 граждан одной общины или одного региона изби-

раются посредством жребия, чтобы в течение двух дней обсудить определенную тему, затрагивающую жизнь этого сообщества. Кроме того, имеется также *земельный совет граждан*, который созывается *дважды в год* земельным правительством и включает 20–30 персон. При подготовке заседания не предпринимается попыток собрать участников, обладающих специальными знаниями по этой теме. Они вступают в диалог друг с другом на основе собственного опыта и наличествующих знаний. При этом возникают новые идеи, которые служат рекомендациями для лиц, принимающих решения.

Для того чтобы такая процедура функционировала, наряду со старой, проверенной техникой малых рабочих групп, необходима эффективная модерация, методы фасилитации и специфичный образ проективного мышления. Здесь должна быть также правильно решена известная в политологии «проблема экспертов».

Конечно, и в Форальберге не все граждане являются активными участниками. Согласно сообщению этой земли от 2014 года, квота признания колеблется в районе 5%; из 600 жителей только 28 реально принимают в этом участие. Темы простираются широко: от практических вопросов непосредственного обустройства региона до основных политических вопросов. Во время заседания Совета граждан летом 2015 года обсуждался вопрос о приеме и обустройстве беженцев. Участники обсуждения – вопреки всем предостережениям – порекомендовали либеральную политику по отношению к беженцам. Только два из всех предложений были отклонены земельным правительством, а именно обязательные квоты для местных общин и быстрый доступ ищущих убежища к рабочим местам. Но это очень важная, по сути, деталь, показывающая, что это возможно – выразить пожелания, которые сложились у граждан в рамках процесса партисипации, а позднее на слушаниях в рамках представительных институтов.

## 2. Исландия: Конституция методом краудсорсинга

Еще один, в высшей степени инновационный проект, который, невзирая на свое поражение на последнем этапе, дал очень много ценного в понимании возможностей и границ соучастия в принятии решений – это разработка новой Конституции для Исландии. Избранный для этого метод смешивал элементы советов граждан с открытой консультацией в Интернете, выступавшей в качестве совета экспертов. В медиа этот процесс получил несколько броское название «Конституция посредством краудсорсинга».

Реформа конституции стартовала в 2009 году, когда Исландия в результате банковского кризиса едва избежала государственного коллапса. Для этого был создан целевая группа в количестве 950 человек. Часть из них была сформирована по системе квот, в соответствии с которой должны были быть представлены все регионы и все общественные группы. Эта тысяча людей самоорганизовалась в небольшие по численности группы и начала собирать тематические предложения. Они стремились совершенно сознательно осуществить решительный разрыв с политическим прошлым, в силу чего политики не должны были принимать участие в конституционном конвенте. Предполагалось разработать практически с нуля совершенно новую Конституцию как новый основной каталог права.

Предложения малых групп затем были объединены в тематические блоки и выставлены в Интернете для дискуссии. Каждый гражданин или гражданка могли предложить какие-то изменения и прямо внести их в текст (Wiki-технология). Собственно проект окончательно дорабатывался в Конституционном совете из 25 членов: экспертов – юристов и представителей других наук. Этот проект **29 июля 2011 года** был внесен в альтинг, однако представленные в нем партии не пришли ни к единому решению, ни к дальнейшей доработке проекта, и он с тех пор заморожен [8].

## 3. Ирландия: конституционная конвенция

Ирландский конституционный Конвент был созван в 2012 году и проработал до марта 2014 года. Он состоял из 99 членов и одного председательствовавшего. 9 членов были делегированы парламентом, 4 – парламентскими партиями, 66 были избраны в качестве посланцев электората по принципу «исторической пробы на выборку». Это значит, что выбор был случайным, внимание обращалось на то, что-

бы регионы, возрастные группы, мужчины и женщины были представлены пропорционально своему удельному весу в социальной структуре населения.

Члены Конвента регулярно и еженедельно встречались (по выходным дням), в рабочих группах дискутировались предложения, поступавшие заблаговременно от экспертов. Результатом работы Конвента было предложение разрешить однополые браки. Это примечательный реформистский шаг, особенно для католической Ирландии, затем был утвержден в процессе референдума в 2015 году [9].

В последнее время в немецкоязычной литературе активно звучит тема открытой демократии, своеобразной Интернет-республики. Речь идет, прежде всего, о **законотворческом процессе**, возможности для открытого участия в котором предоставляет цифровая демократия. «Каждый может аннотировать и комментировать любую страницу и абзац с одним кликом по тексту, войдя в необозримое пространство информации и знания... Мы должны лучше использовать продуктивный и конструктивный потенциал прямого участия – в конце концов, все мы вместе и есть государство» [10, S. 119].

Живая совместная политическая практика действительно является важнейшим камнем в фундаменте гражданского общества. Демократия изначально была в большей степени делом горячих дискуссий, брошюр и памфлетов, нежели нечитабельных документов экспертов.

Уже сегодня существует несколько проектов возникновения открытого документа в процессе законотворчества. Законодательство есть центральный политический процесс и вызов информационной эпохи заключается в том, чтобы приспособить этот процесс к новым техническим возможностям. Но наряду с возможностью инициировать новые законы или поставлять общественно-значимые темы, срочно необходим мониторинг уже принятых законов («краудконтроль»). Необходимо рассмотреть уже действующие законы на основе их практической пользы. Цель закона, дата его появления, сопровождающие предписания, примеры практического применения, правовое обоснование и, не в последнюю очередь, сам текст закона должны быть широко известны. Граждане также должны участвовать в выбраковке старых законов и в обосновании необходимости в новом законе, экономя на бюрократии и следуя принципу: «Лучшее правительство – это такое правительство, которое меньше всего правит».

\* \* \*

На наш взгляд, оживившаяся в последнее время дискуссия о возможностях и границах прямой демократии долгое время проистекала из неверного или ограниченного допущения, что **все** решения о путях политического развития должны быть делегированы избирателям. Между тем представительная система имеет большие заслуги перед демократией: она гарантировала сохранение либеральной природы демократической власти, включая разделение властей, систему сдержек и противовесов, правовой характер государства и т.д. Ее преимущество, по меньшей мере, в теории, состоит в придании вопросу делового характера и в искусстве компромиссов: ведь только в институтах представительной демократии, в парламентах, в партиях и правительствах могут вестись полноценные дискуссии о ценностях, а в политических решениях выработаны общая воля и сбалансированы ориентиры на будущее. Поэтому демократии следует дать новый старт, в рамках которого представительные институты получают весомую поддержку со стороны различных форм прямой демократии. Большинство представленных выше моделей исходят именно из таких форматов публичного управления в современную эпоху, а приведенные case study подтверждают успешность и эффективность таких решений.

Неотложными сегодня можно назвать два требования: влияние граждан на процесс принятия решений и гарантированные возможности политического участия. Там, где эти два элемента встречаются в политической повседневности, могут возникать новые модели гражданского участия, например, *консультативная демократия*. Она может выстроить мосты между управляющими и управляемыми благодаря тому, что законодательные процедуры и процесс принятия решений будут проходить основательные консультации с гражданами, в том числе, в режиме Онлайн, генерируя тем самым команды «входа» в политическую систему со стороны ее базиса. Консультативная демократия могла бы принять на себя одну из главных функций социального партнерства, а именно разработку экспертиз для правительства и трансляцию интересов различных групп в публичную политику [11, S. 68]. Эта модель гражданского

участия – в случае ее успеха – может практически перерасти в четвертую власть – наряду с законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти.

Реалии демократии сегодня характеризуются смешанной формой, сочетающей элементы прямой и представительной демократии. «Без представительного элемента демократия существовать не может; без прямого элемента она не сможет существовать как демократия», – полагает А.Пелинка [12]. Прямая демократия, по его мнению, это больше, чем иллюзия, но вместе с тем и не готовый рецепт. Она имеет свою стоимость и нуждается в надежных фильтрах в отношении демагогии и популизма.

## Список литературы

- [1] *Краснев И.* Управление недоверием / пер. с англ. А.А.Ожигановой. – М.: Европа, 2014.
- [2] *Крауч К.* Постдемократия / пер. с англ. Н.В. Эдельмана; Гос.ун-т – Высшая школа экономики. – М.: Изд. дом Гос. ун-та Высшей школы экономики, 2010. – 192 с.
- [3] См.: *Merkel W.* Krise der Demokratie? Anmerkungen zu einem schwierigen Begriff // by-nc-nd/3.0/de/ Autor:Wolfgang Merkel fuer Aus Politik und Zeitgeschichte/bpb.de (APuZ 40–42/2016).
- [4] *Бурдьё П.* Социология политики: пер. с фр. / сост., общ. ред. и предисл. Н.А. Шматко. – М.: Socio-Logos, 1993. – С. 48–50.
- [5] *Imhof K.* Politik im „neuen“ Strukturwandel der Öffentlichkeit. Fög discussion papers. Zürich, 2008. URL: [http://jahrbuch.foeg.uzh.ch/publikationen/discussion%20papers/Politik\\_und\\_Medien.pdf](http://jahrbuch.foeg.uzh.ch/publikationen/discussion%20papers/Politik_und_Medien.pdf) (26.03.2012).
- [6] *Крауч К.* Указ соч.
- [7] *Demokratie neu starten – Arena Analyse 2017/* Walter Osztovcics, Andreas Kovar, Bettina Fernsebner – Kokert. Wien, Kover ent Partners. – 76 S.
- [8] Ebenda.
- [9] Ebenda.
- [10] *Partizipative Medienkulturen. Positionen und Untersuchungen zu verändern. Formen öffentlichen Teilhabe.* Biermann R., Fromme J., Verstandig D.(Hrsg.).Springer, 2014. VI.
- [11] *Demokratie neu starten – Arena Analyse 2017/* Walter Osztovcics, Andreas Kovar, Bettina Fernsebner – Kokert. – Wien: Kover ent Partners. – 76 s.
- [12] *Pelinka A.* Direkte Demokratie – mehr als nur Illusion, aber kein Rezept // Printquelle: SMS – Rundschau, Heft 2/ 1999, S.109–119. (Onlinequelle: [www.demokratiezentrum.org](http://www.demokratiezentrum.org)). По данным А. Пелинки, до конца 1990 года в Швейцарии было проведено 379 народных голосований по местным вопросам, беспокоящим людей; во Франции и Италии – 21, в Дании – 15, в Ирландии – 13, в Австралии – 45 и в Калифорнии целых 1098.