

МЕМЛЕКЕТТІК САЯСАТ

PUBLIC POLICY

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА

ДЕЛИБЕРАТИВНАЯ ДЕМОКРАТИЯ КАК ОСНОВА КОНЦЕПЦИИ «СЛЫШАЩЕГО ГОСУДАРСТВА»

ЕДИЛ ОСПАН

кандидат юридических наук, заместитель директора Института общественной политики партии «Нур Отан»

УДК: 32.323.2

Аннотация. Кризис представительной демократии, который подвергается критике снизу, стал одной из системных проблем современных государств. В этом ключе предполагается, что делиберативная демократия, основанная на участии граждан, может стать конструктивным ответом на политическую неудовлетворенность граждан. В статье рассматриваются критические и позитивные аспекты концепции делиберативной демократии. Также предполагается, что расширение участия граждан в процессе управления в Казахстане может стать эффективным ресурсом политической стабильности и дать новый импульс развитию сбалансированного гражданского общества, основанного на доверии.

Ключевые слова: делиберативная демократия, участия граждан в процессе управления, концепция «слышащего государства», эффективное управление, процесс принятия решения

Аңдатпа. Қоғам тарапынан сынға ұшырап отырған өкілді демократияның дағдарысы қазіргі мемлекеттердің жүйелі проблемасына айналып отыр. Осы тұрғыда, азаматтардың қатысуына негізделген делиберативті демократия қоғамдағы саяси көңіл толмаушылыққа конструктивті жауап болуы мүмкін деген байлам жасауға болады. Мақалада делиберативті демократия тұжырымдамасының сыни және оң аспектілері қаралады. Осымен қатар, Қазақстанда азаматтардың шешім қыбылдау процесіне қатысуын кеңейту саяси тұрақтылықтың тиімді ресурсына айналып, сенімге негізделген азаматтық қоғамды дамытуға жаңа екпін бере алады деген пайым жасалады.

Тірек сөздер: кеңес беру демократиясы, азаматтардың басқару процесіне қатысуы, «құлақ салушы мемлекет» түсінігі, тиімді басқару, шешім қабылдау процесі

Abstract. The crisis of representative democracy, which is criticizing by citizenry, has become one of the systemic problems of modern states. In this vein, it is assuming that deliberative democracy based on the participation of citizens can be a constructive response to socio-political dissatisfaction of citizens. The article discusses the critical and positive aspects of the concept of deliberative democracy. It is also suggested, that expanding citizen participation of citizens in decision-making process in Kazakhstan can become an effective resource for political stability and give a new impetus to the development of a balanced civil society based on trust.

Keywords: deliberative democracy, citizen participation in the governance process, the concept of a “hearing state”, effective governance, decision-making process

С 80-х годов прошлого столетия в ряде западных стран под влиянием растущих протестных выступлений были инициированы реформы управления государственным сектором. Волна этих реформ, которые в последующем породили новый стиль в деле управления государством – NewPublicGovernance, привела к изменениям в подходах управления – структура управления во многом стала горизонтальной, нежели вертикальной. В целях достижения эффективного управления, государство и гражданский сектор стали партнерами.

Постулат «Правительство мудрее, эффективнее и справедливее» изменился на «любое решение, которое игнорирует мнение людей, неэффективно и нелегитимно». Горизонтальные методы нового типа управления базировались на расширении участия граждан в процессе принятия решений путем применения принципов совещательной (делиберативной) демократии. Согласно ее концепции, конструктивные механизмы участия граждан в процессе управления могут стать эффективным ресурсом политической стабильности и дать новый импульс развитию

сбалансированного гражданского общества, основанного на доверии.

Основы делиберативной демократии

Во многих исследованиях расширение участия граждан в процессе принятия решений рассматривается как важный аспект современной демократии, которая способствует развитию институтов гражданского общества и эффективному управлению государственным сектором (Smith, 2009; Fisher, 2009; Coleman et al., 2009). Например, Смит (Smith, 2009, с.6) утверждает, что в современной демократической теории основной упор делается на «расширение и углубление участия граждан» в процессе принятия управленческих решений. Фишер (Fisher, 2009, глава 2) отметил, что во многих обществах обнаруживается «дефицит представительной демократии» и «спрос на управленческие подходы, ориентированных на граждан», что подчеркивает необходимость участия граждан в разработке политики.

Как мы видим, эти утверждения основаны главным образом на концепции управления, ориентированной на граждан и на критике традиционной демократии, а также предполагает предоставление и рационализацию власти населению.

В теоретическом аспекте утверждения построены на идее Даля о максимизации демократии, которая включает в себя создание новых возможностей для граждан участвовать в политической жизни (больше чем выборы и референдумы) (Dahl, 1966, с.387) и теории «радикальной демократии» Ю. Хабермаса, которая предполагает расширение возможностей коммуникации между гражданами и правительством как способ укрепления демократии в целом (Flynn, 2004).

Согласно теории совещательной или делиберативной демократии (Bessette, 1980; Хабермас, 2012) классические инструменты представительной демократии (выборы, референдум, свобода объединений и др.) на практике оказываются недостаточно действенными, чтобы сохранить баланс между властью и гражданским обществом. Общества с

развитыми гражданским сознанием и институтами демократии следует дополнить инструментами прямой коммуникации.

В современных реалиях информационного общества без помощи совещательной демократии, традиционные институты демократии могут столкнуться с кризисом легитимности. Предполагается, что кредит доверия, обеспеченный политическому деятелю через выборы или другие демократические процедуры, при современных реалиях быстро истекает, если его не поддерживать двусторонними каналами коммуникации.

Поэтому необходимо регулярно проводить встречи, обсуждать, взаимодействовать и сотрудничать с гражданами и их группами. Важно серьезно воспринимать гражданские инициативы и формировать каналы учета общественного мнения в процессе принятия решений. Таким образом, совещательная демократия вступает в действие как новая форма демократических инструментов, которая способна заполнить политико-коммуникационный разрыв, возникающий в открытом обществе между периодами политических обновлений.

Такой подход также основан на идее использования коллективного интеллекта для решения текущих актуальных проблем (Jenkins, 2009). Он пользуется преимуществами креативных идей, знаний и инициатив, собранных от отдельных лиц и групп экспертов через открытые платформы. Тем самым, позволяя генерировать эффективные и выработанные с участием широкой общественности решения.

В то же время, участие гражданского общества в процессе принятия решений повышает эффективность их реализации. Лауреат Нобелевской премии 2002 года за «применение психологической методики в управлении» Д. Канеман доказал, что люди воспринимают управленческие решения положительно и охотно участвуют в их реализации, если они были причастны к его принятию (Kahneman, 2012). Также, результаты эмпирических исследований, проведенных психологами, утверждают,

что гражданское участие оказывает большее влияние на повышение признания и снижение сопротивления по сравнению с принятием решений сверху (Sagie et al., 1990). Это важный момент для повышения общественного доверия к государственной политике.

В этом ключе, теория делиберативной демократии сможет выступить основой концепции «слушающего государства» предложенной Президентом Республики Казахстан К.-Ж. Токаевым (www.akorda.kz).

Как теоретически, так и практически данный подход коммуникации не относится к линейным, однонаправленным моделям коммуникации как информирование, разъяснение, пропаганда и др. информационные кампании.

Делиберативная демократия на практике базируется на двусторонние, сбалансированные, независимые, охватывающие широкую публику, легкие в применении и способные оперативно обработать большое количество информации инструменты.

Критические взгляды к концепции делиберативной демократии

Делиберативная демократия на основе участия граждан может стать более конструктивным ответом на общественно-политическое недовольство граждан, чем популизм. Сторонники концепции участия граждан утверждают, что участие общественности в разработке политики можно рассматривать как альтернативный подход, который может генерировать политику и решения, признанные и принятые общественностью (Fischer, 2009).

В то же время, на практике, участие граждан может иметь ряд критических недостатков. В литературах существует разные скептические взгляды и критики в отношении этой концепции.

Первое, Мэссер и другие авторы (Masser et al. 2018) утверждают, что участие граждан в принятии управленческих решений не является демократической категорией. Потому что это процесс, который организован правительством, тогда как демократия напротив означает контроль

правительства со стороны общественности. Они предполагают, что участие граждан в принятии решений – это не что иное, как игрофикация (или геймификация, на английском языке «gamification»), которая организована для обеспечения присутствия людей в политике и управлении государством. Под игрофикацией здесь понимается то, как политическое решение узаконивается, показывая, что решение было принято с участием граждан, но при этом не отражает реальное общественное мнение.

Второе, Фишер (Fischer, 2009, глава 1) задается вопросом, насколько способны простые граждане принимать квалифицированные решения по сравнению с профессионалами. В этом контексте практика участия со стратегической точки зрения может быть пагубной для правительств. Во-первых, граждане могут поддержать привлекательные, но непрактичные решения. Например, люди склонны отдавать предпочтение экологическим решениям, хотя это может быть экономически нецелесообразно. Во-вторых, люди могут отдать предпочтение своим собственным интересам и тем самым пренебрегать общественным благом. С другой стороны, люди являются лучшими судьями в отношении своих интересов, а общественные интересы – это и есть аккумулярованные частные интересы (Smith, 2009, с.6).

Третье, обеспечение инклюзивности участия само по себе является большой проблемой. Участие граждан часто ограничивается небольшой группой людей и не охватывает все заинтересованные стороны (Smith, 2009; Irvin et al., 2004). Эта проблема может нанести серьезный ущерб легитимности и репрезентативной точности решения, принимаемого правительствами на основе участия граждан.

Четвертое, существует скептицизм в отношении вклада в реальное решение, на которое могут рассчитывать участники (Smith, 2009, с.17). Утверждается, что «принятие важных решений происходит заранее, еще до начала участия граждан» (Masser et al., 2018, с.48). Эта проблема часто

описывается как символическое использование участия для преодоления политических кризисов, путем применения «политических технологий» для управления решениями (Fisher, 2009, с.74) и для преодоления тупиковых ситуаций в процессе принятия решений. Например, Ирвин и другие (Irvin et al., 2004) отметили, что иногда гражданский мандат используется для разрешения внутреннего конфликта интересов между различными ведомствами.

Несмотря на все эти потенциальные недостатки, гражданское участие считается продвинутой моделью управления, и оно способствует расширению прав и возможностей граждан (Blakeley, 2010).

Однако, символическое использование участия граждан может нанести вред в практику надлежащего или благого управления (Arnstein, 1969). Учитывая, что участие — это процесс, организованный правительством, следовательно, для правительства целесообразно принять меры, чтобы в рамках делиберативной демократии избежать негативного потенциала предвзятых отношений.

Это означает, что организаторы вовлечения граждан в практику участия должны тщательно отбирать и анализировать проблемы, с точки зрения возможных негативных последствий, прежде чем выносить вопрос для публичного обсуждения. Также, обратить внимание на состав и охват участников. Участие должно включать достаточное количество заинтересованных сторон. Мотивация и поощрение большего числа граждан и заинтересованных сторон к участию в процессах принятия решений может быть наиболее подходящим решением этой проблемы.

Самое главное, администратор должен помнить, что использование стратегии участия в целях манипулирования общественным мнением делает его бесполезным процессом, который не принесет

желаемых результатов в долгосрочной перспективе.

Положительные стороны концепции участия граждан в процессе принятия решений

Возвращаясь к дискуссии о демократической перспективе участия граждан, следует отметить, что эта концепция не имеет цели заменить традиционные демократические институты, скорее она повышает их потенциал.

В официальных документах ОЭСР (OECD, 2001, с.9) участие граждан рассматривается как подход, направленный на укрепление демократического процесса и дополнение традиционных институтов демократии. Теория совещательной демократии, основанная на участии, оказывает положительное влияние на общую демократию; это способствует вовлечению отдельных лиц в политический процесс, поощряет гражданскую экспертизу и приводит к рациональным решениям, основанным на общественном мнении; все это повышает легитимность процесса принятия решений и их результатов (Michels et al., 2010, с.481).

Другие сторонники концепции также указали, что участие граждан обеспечивает лучшую формулировку политики и способствует принятию нужных решений, и оно поощряет участие общественной экспертизы; в нем используются дискурсивные правила справедливого и равного участия граждан, которые, скорее всего, будут поддержаны общественностью, чем аргументы элит и экспертов; это способствует эффекту демократизации (Coleman et al., 2009, с.17).

Ирвин и другие авторы (Irvin et al., 2004) сформулировали две категории положительных эффектов, обнаруженных при реализации концепции участия граждан: процессные и результативные выгоды, которые касаются как правительства, так и граждан (Таблица 1).

Таблица 1. Преимущества участия граждан в разработке политики

	Для участвующих граждан	Для правительства
Процессные преимущества	• Обучение (учиться у правительства) • Убеждение и информирование правительства • Получение навыков гражданской активности	• Обучение (учиться у граждан) • Убеждение граждан, укрепление доверия и смягчение тревоги или враждебности • Формирование стратегического партнерства • Укрепление легитимности решений
Результативные преимущества	• Получение контроля над процессами управления • Улучшение процесса принятия решений	• Избежание недовольств и судебных разбирательств • Улучшение процесса принятия решений и их признания общественностью

На основе Ирвин и др., (Irvin et al., 2004, с.56)

Схожие взгляды можно найти в работе Мишелс и другие авторы (Michels et al., 2010, с.480), в которой также перечисляются некоторые функции концепций участия граждан, такие как обучение – граждане и правительство могут учиться на практике участия и выработать более обоснованные решения; интегративность – участие повышает чувство принадлежности к обществу и граждане будут нести личную ответственность за государственные решения; демократия на основе участия – повышается легитимность принятых управленческих решений. Эти функции могут иметь решающее значение в решении проблем доверия к власти и легитимности принимаемых решений.

В целом, несмотря на ряд возможных негативных последствий, представляется, что обдуманная

практика участия граждан может привести к изменению поведения граждан, поскольку люди склонны брать на себя большую ответственность за свои собственные решения в отличие от навязанных. А также, будучи частью процесса выработки решений, люди, как правило, более серьезно относятся к политике и учатся на практике.

Рассмотренные критические взгляды к концепции участия, указывают на очевидную важность роли государства как администратора практики участия. Граждане могут способствовать принятию решений и это может привести к повышению эффективности выработки политики, «но практика участия должна быть тщательно организована – даже культивирована и возвращена» (Fisher, 2009, с.75).

ЛИТЕРАТУРА

1. Arnstein, H. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.
2. Bessette, J.M. (1980). Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government. In R.A. Goldwin, & W.A. Schambra (Eds.), *How democratic is the constitution?* (pp. 102-116). Washington, U.A.: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
3. Blakeley, G. (2010). Governing Ourselves: Citizen Participation and Governance in Barcelona and Manchester. *International Journal of Urban and Regional Research*, 34 (1), 130-145.
4. Coleman, S., & Blumler, J. (2009). *The Internet and democratic citizenship: Theory, Practice and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
5. Dahl, R. (1966). *Political oppositions in Western democracies*. New Haven and London: Yale University Press.
6. Fischer, F. (2009). *Democracy and Expertise: Reorienting Policy Inquiry*. Oxford: Oxford University Press.
7. Flynn, J. (2004). Communicative Power in Habermas's Theory of Democracy, *European Journal of Political Theory*, 3 (4), 434-454. Retrieved from <https://doi.org/10.1177/1474885104045914>
8. Irvin, R.A., & Stansbury, J. (2004). Citizen participation in decision making: Is it worth the effort? *Public Administration Review*, 64(1), 55-65. Retrieved from [doi:http://dx.doi.org.lib.exeter.ac.uk/10.1111/j.1540-6210.2004.00346.x](http://dx.doi.org.lib.exeter.ac.uk/10.1111/j.1540-6210.2004.00346.x)
9. Jenkins, H. (2009). *Confronting the Challenges of Participatory Culture: Media Education for the 21st Century*. Cambridge: MIT Press.
10. Kahneman, D. (2012). *Thinking, fast and slow*. London: Penguin.
11. Masser, K. & Mory, L. (2018). *Gamification of citizen participation in policymaking*. Cham, Switzerland: Springer.
12. Michels, A., & De Graaf, L. (2010). Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy. *Local Government Studies*, 36 (4), 477-491. Retrieved from: <https://doi.org/10.1080/03003930.2010.494101>
13. OECD (2001). *Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*. OECD Publishing, Paris. Retrieved from 10.1787/9789264195578-en.
14. Sagie, A., Elizur, D., & Koslowsky, M. (1990). Effect of Participation in Strategic and Tactical Decisions on Acceptance of Planned Change. *The Journal of Social Psychology*, 130 (4), 459-465. Retrieved from DOI: 10.1080/00224545.1990.9924607
15. Smith, G. (2009). *Democratic innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
16. www.akorda.kz официальный сайт Президента Республики Казахстан.
17. Хабермас, Ю. (2012). *Ах, Европа. Небольшие политические сочинения*. Москва: Издательство «Весь мир».