

Электронное участие в контексте трансформации концепции демократии

DOI 10.22394/1726-1139-2017-8-14-20

Чугунов Андрей Владимирович

НИУ ИТМО (Санкт-Петербург)

Заведующий кафедрой управления государственными информационными системами

Директор Центра технологий электронного правительства

Кандидат политических наук

chugunov@egov-center.ru

РЕФЕРАТ

Статья посвящена исследованию «электронного участия» как специфической формы общественного и политического участия граждан в делах государства. «Электронное участие» рассматривается как составная часть концепции «электронной демократии» и при его изучении необходимо опираться на теоретические постулаты классической концепции демократии и соотносить их с новыми социально-экономическими факторами, влияющими на современный демократический процесс.

Концентрируя внимание на феномене «электронное участие», как новом механизме обеспечения интерактивного взаимодействия власти и общества, автор подчеркивает, что определяющую роль в данном случае играют не технологии, а специфика социально-экономической и политической системы, в рамках которой реализуются проекты электронного участия.

В статье представлена классификация моделей демократии Д. Хелда, описывающая различия и специфику демократического процесса в разные эпохи и специфических экономико-политических условиях. Более подробно рассмотрены модели, представляющие интерес с точки зрения современных глобальных трансформаций и развития электронной среды взаимодействия власти и общества: «легитимная демократия» (Legitimate Democracy); «демократия участия» (Participatory Democracy); «совещательная демократия» (Deliberative Democracy); «демократическая автономия» (Democratic Autonomy). Модели демократии, описанные Д. Хэлдом, соотнесены с этапами концептуализации различных подходов к описанию процессов применения электронных средств в обеспечении взаимодействия между властью и обществом: E-Government; E-Governance; E-Participation; Government 2.0; E-Democracy; Open Government; Government 3.0.

В выводах обозначено, что методы и технологии электронного участия являются необходимой экосистемой обеспечения реализации принципов концепции e-Governance в сфере государственного и муниципального управления. А технологии и сервисы e-Government играют вспомогательную роль информационно-технологической платформы, обеспечивающей взаимодействие в режиме G2G, G2C, G2B. Максимальный прогресс достигается в том случае, когда реализуются «шлюзы», обеспечивающие непосредственное взаимодействие в режиме реального времени между системами e-Government и e-Participation.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

«электронное участие», концепции демократии, модели демократии, кризис демократии, электронное управление, электронное правительство

Chugunov A. V.

E-Participation in the Context of Democracy Concept Transformation

Chugunov Andrei Vladimirovich

National Research University of Information Technologies, Mechanics and Optics (Saint-Petersburg, Russian Federation)

Head of Department of the Government Information Systems Management

ABSTRACT

The paper is devoted to the study of «electronic participation» as a special form of social and political participation of citizens in public affairs. Conceptually, «electronic participation» is viewed as an integral part of “electronic democracy”. Therefore, studying the former would presume a need to draw on the classical democratic theory while rethinking the relevance of its provisions in a new socio-economic context influencing current democratization processes.

Examining “electronic participation” as a new mechanism of the interactive relationship between authorities and society, the author argues that it is not technology but a combination of social, economic and political conditions — in which electronic participation initiatives are realized — that determine such a relationship.

The paper presents David Held’s democracy models to illustrate the process of democratic evolution across different historical epochs and socio-political conditions. Such democracy models as Legitimate Democracy, Participatory Democracy, Deliberative Democracy, Democratic Autonomy are reviewed in more detail due to their relevance in the modern context of global transformations that create a new digital medium for government-citizen interaction. These models are aligned with key milestones reflecting upon the conceptualization of different approaches — for example, e-Government, e-Governance, e-Participation, Government 2.0, e-Democracy, Open Government, Government 3.0 — describing the application of electronic participation means.

The conclusions stress that electronic participation methods and technologies form an ecosystem necessary for realizing the principles of e-Governance concept in state and municipal governance practice, whereas e-Government technologies play a supportive role as an information infrastructure platform ensuring interaction via G2G, G2C, G2B services. The maximum effect is achieved when the dedicated “gateways” are built for a direct real-time interaction between e-Government and e-Participation systems.

KEYWORDS

e-Participation; Concept of Democracy; Model of Democracy; Democracy Crisis; e-Governance; e-Government

Теория и практики функционирования механизмов электронного участия граждан в жизни государства (e-Participation) — уже не новая тема для исследований. В частности, анализ мирового потока научных публикаций по базе Scopus показывает, что начиная с 2005 г. происходит устойчивый рост количества статей в международных научных журналах и индексируемых трудах конференций. Анализ российского потока научных публикаций, индексируемых в РИНЦ, фиксирует поступательное увеличение количества статей, имеющих в названии, аннотации или ключевых словах термин «электронное участие», начиная с 2014 г. Эти данные свидетельствуют о постепенном вхождении данной проблематики в научный дискурс.

Следует понимать, что для каждой страны существуют свои история и динамика появления инструментов электронного участия, во многом обусловленные социальной, институциональной и технологической готовностью участников процесса взаимодействия власти и общества.

Под «электронным участием» в данной статье понимается комплекс методов и инструментов, обеспечивающих электронное взаимодействие граждан и органов власти с целью учета мнения граждан в государственном и муниципальном управлении, при принятии политических решений, включая реагирование на обращения граждан по широкому кругу проблем. Следует подчеркнуть, что электронное взаимодействие не следует сводить исключительно к использованию интернет-технологий.

Исследование «электронного участия» в рамках политической науки должно опираться на понятие «политического участия», применительно к современному пониманию моделей функционирования политических систем и политических институтов.

Политическое участие — это деятельность граждан с целью влияния на принятие политических решений и их осуществление [3, с. 203]. К политическому участию относится добровольная деятельность обычных граждан, не связанных с официальным осуществлением политических или управленческих функций.

В политической науке представлены два основных концептуальных подхода к политическому участию: с позиции «партиципаторной демократии» и опирающийся на «демократический элитизм». С точки зрения первого подхода, политическое участие обеспечивает расширение и внедрение демократических принципов практически во всех сферах и на всех уровнях общественной жизни, что является надежным механизмом легитимации политической власти и создает возможность контроля действия властей. Сторонники демократического элитизма считают, что инструменты принятия решений следует сохранить в руках политических элит, как наиболее информированных и подготовленных к управлению.

Важность политической активности большинства граждан в партиципаторной модели объясняется тем, что снижение уровня участия может привести к «тирании меньшинства» (господству элиты). Противостоять авторитарному давлению сверху способна лишь сильная власть снизу. Н. А. Баранов отмечает, что в партиципаторной модели политическое участие рассматривается не как средство для достижения цели, а само является целеполаганием, т. е. содержит цель в себе, ибо только по-современному понятие участие благоприятствует интеллектуальному и эмоциональному развитию граждан. Активная вовлеченность граждан в демократический процесс является одновременно и условием, и выражением этой свободы. Таким образом, участие выполняет две функции: во-первых, защищает граждан от навязанных сверху решений; во-вторых, является механизмом самосовершенствования человека [1, с. 60].

В настоящее время большие возможности для электронного политического участия предоставляют социальные сети, интернет-форумы, краудсорсинговые ресурсы, порталы для сбора подписей и т. д., которые становятся площадками для дискурсивного обсуждения актуальных общественных проблем. Этот сегмент общественной жизни (а также соответствующий инструментарий) формируется силами не только и не столько государственных структур, сколько общественными организациями и движениями, а также самими гражданами. Анализ дискуссий, которые проходят на таких интернет-площадках, на наш взгляд, может быть важным вкладом в исследование механизмов и инструментов электронного участия [4].

Отметим, что феномен «электронного участия», в свою очередь, рассматривается как необходимый компонент концепции «электронной демократии» и при его изучении необходимо опираться на теоретические постулаты классической концепции демократии и соотносить их с новыми социально-экономическими факторами, влияющими на современный демократический процесс.

В настоящее время многими исследователями фиксируется кризис концепции демократии как формы правления в интересах народа. При этом под сомнение ставятся как сами основы демократии как идеи, так и демократический процесс, как политическая реальность [5, с. 332–334; 7, с. 10–12]. Роберт Даль сформулировал четыре вызова, которые, по его мнению, угрожают развитию демократии в XXI в.: (а) нарастающее экономическое неравенство; (б) интернационализация и глобальная культурная дивергенция; (в) проблемы гражданского просвещения и (г) обеспечение компетенции граждан при обсуждении и принятии решений по социально значимым вопросам [2, с. 171–179].

Вполне естественно, что принципы и механизмы осуществления демократического процесса претерпевали существенные изменения по мере развития и усложнения институциональной картины, которая трансформировалась, в том числе, и в ходе различных общественных и социокультурных трансформаций, а также глобальных изменений.

В качестве основных можно определить два процесса (два фактора трансформаций), которые, несомненно, повлияли на развитие политических систем и демократических институтов в конце XX — начале XXI вв.

Первый — это ликвидация биполярного мира и прекращение явной конфронтации между так называемым «западным» (или капиталистическим) миром и «восточным блоком» (миром социализма-коммунизма). Следует отметить, что социально-экономические трансформации, связанные с крахом Советского Союза и развалом «Восточного блока», были неожиданными, и не соответствовали прогнозам признанных мировых политологических центров. Этот факт вызвал дискуссию о способности современной политологической науки прогнозировать глобальные изменения и кризисы власти.

Вторым важным фактором изменений выступает нарастающий процесс глобализации, влекущий за собой снижение роли национальных государств. Это в свою очередь приводит и к уменьшению возможностей поддерживать «социальное государство», обеспечивающее оптимальный уровень качества жизни своих граждан за счет перераспределения ресурсов национальных бюджетов. На этот фактор обращает внимание Юрген Хабермас, подчеркивающий нарастающее противоречие между «социальным государством» и демократическими ценностями, с одной стороны, и экспансией глобализирующихся рынков, с другой [6, с. 293–298].

Однако глобальные изменения, которые постепенно нарастают с 1980-х годов, вызвали к жизни (создали потребности) целый комплекс научно-технических разработок (персональные компьютеры, интернет, мультимедиа и т. п.), которые не только развивают новые рынки, но позволяют сгладить ряд негативных последствий глобализации и создают новые компоненты повышения качества жизни человека. В теоретическом плане эти факторы и явления нашли отражение в концепциях развития «информационного общества», «электронного правительства», «электронной демократии», «электронного участия».

Концентрируя внимание на феномене «электронное участие», как новом механизме обеспечения интерактивного взаимодействия власти и общества, следует подчеркнуть, что определяющую роль играют не технологии, а специфика социально-экономической и политической системы, в рамках которой реализуются проекты электронного участия.

В данном контексте представляет интерес классификация моделей демократии Дэвида Хелда, описывающая различия и специфику демократического процесса в разные эпохи и различных экономико-политических условиях.

Д. Хелд в своей работе [7] описывает как классические модели, представляющие различные модификации демократического процесса в истории развития экономических и политических систем, так и новые модели, представляющие интерес с точки зрения современных глобальных трансформаций и развития электронной среды взаимодействия власти и общества.

Для нашего анализа представляют интерес четыре модели, описанные Д. Хелдом (табл. 1):

- легитимная демократия (модель VII по классификации Хелда) [7, с. 341–342];
- демократия участия (модель VIII) [7, с. 353–354];
- совещательная демократия (модель IX) [7, с. 417–418];
- демократическая автономия (модель Ха) [7, с. 462–464].

Описывая модель «Демократической автономии», Д. Хелд подчеркивает, что ее институциональные черты представлены в экспериментальном порядке, как процесс, который только зарождается и требует более тщательного исследования и описания.

Следует отметить, что Д. Хелд предлагает выделить в отдельную модель описание процессов и процедур принятия решений на международном уровне в рамках

Модели демократического процесса в соотношении с процессом концептуализации различных подходов к описанию применения электронных средств в обеспечении взаимодействия между властью и обществом

Модель (по Д. Хелду)	Базовые основания модели	Концепция	Период
Легитимная демократия	Основной акцент — верховенство права и приоритет свободного рыночного общества. Конституционное государство (англо-американская политическая традиция) с четким разделением полномочий властей	Новый государственный менеджмент E-Government	1980/1990-е годы
Демократия участия	Основной акцент — поддержание открытой институциональной системы. Минимизация неподотчетной бюрократической власти в общественной жизни	E-Governance E-Participation Government 2.0	2000-е годы
Совещательная демократия	Основной акцент — «Взаимная аргументированность» политических решений. Развитие программ гражданского образования. Субсидирование совещательных органов и практик, а также соответствующих ассоциаций	E-Democracy E-Participation Open Government	2005/2010-е годы
Демократическая автономия	Основной акцент — полноценное использование совещательных демократических механизмов и процедур. Центральные и локальные административные службы построены с включением элементов «прямого участия» граждан	E-Participation Government 3.0	2010-е годы

Примечание: В столбце «Период» автором приведены ориентировочные годы концептуализации различных подходов к описанию процессов применения электронных средств в обеспечении взаимодействия между властью и обществом.

функционирования межгосударственных институтов (ООН, Евросоюз и других), так как процессы глобализации в настоящее время привели к тому, что на жизнь конкретного муниципалитета и локального сообщества начинают непосредственно влиять решения, принятые на уровне комиссий ООН и рабочих групп Евросоюза. Наглядным примером является кризисная ситуация с миграционными процессами, развивающаяся в настоящее время в Еврозоне. Д. Хелд назвал эту модель «космополитической демократией» (модель X6) [7, с. 506 — 507], предполагая, что эта модель, видимо, формируется и развивается параллельно с моделью «Демократическая автономия», которая описывает процессы и процедуры на национальном и местном уровнях.

Многообразии взаимно пересекающихся концепций (E-Government — E-Governance — E-Participation) требует упорядочения и обозначения зон (или на-

правлений) их взаимодействия. В качестве промежуточных выводов можно следующим образом обозначить взаимодействие этих концепций, которые в некоторой степени дополняют друг друга.

Концепция развития «электронного участия» (e-Participation) опирается на концепцию «электронного управления» (e-Governance), которая, в отличие от концептуальной линии «электронное правительство» (e-Government), предполагает широкое вовлечение граждан и структур гражданского общества к управлению и развитие методов (организационных технологий) учета общественного мнения и краудсорсинга.

Можно констатировать, что методы и технологии электронного участия являются необходимым «механизмом» (или экосистемой) обеспечения реализации принципов и концепции e-Governance в сфере государственного и муниципального управления. И в данном контексте технологии и сервисы e-Government играют уже вспомогательную роль — роль базовой информационно-технологической платформы, обеспечивающей взаимодействие в режиме G2G, G2C, G2B. Зачастую системы e-Government функционируют изолированно от систем e-Participation, однако максимальный прогресс и тем самым соответствие концепции и принципам e-Governance достигается в том случае, когда реализуются «шлюзы», обеспечивающие непосредственное взаимодействие в режиме реального времени между системами e-Government и e-Participation. В этом случае в общую экосистему электронного взаимодействия включаются сервисы в режиме C2G и B2G.

В качестве примера реализации экосистемы e-Governance, где обеспечено бесшовное взаимодействие систем e-Government и e-Participation, можно привести пример Эстонской Республики (законодательная база и единая инфраструктура X-Road, обеспечивающая межведомственное и межуровневое взаимодействие, в том числе с ресурсами e-Participation).

В Российской Федерации проекты и программы формирования e-Government существенно затянулись по времени и находятся в стадии перманентной модернизации. В последние годы акцент делался на решение задач межведомственного электронного взаимодействия, и данная система переведена в режим промышленной эксплуатации. Существенные проблемы имеются и в сфере обеспечения межуровневого электронного взаимодействия — информационные системы муниципального уровня развиваются очень неравномерно, что создает эффект «лоскутной информатизации».

В некоторых регионах и двух мегаполисах — Москве и Санкт-Петербурге, где значительная доля населения использует интернет и имеются достаточные финансовые возможности, а также высокий уровень интеграции государственных автоматизированных систем и баз данных, начинают по инициативе властей создаваться ресурсы e-Participation, которые с разной степенью успешности конкурируют с аналогичными общественными ресурсами.

Тем самым создается возможность проведения междисциплинарных исследований, использующих данные мониторинга ресурсов e-Participation, результатов социологических опросов и экспертных интервью, информации, полученной в результате анализа функционирования сетевых сообществ и дискуссий по социально значимым вопросам.

Существенное значение, на наш взгляд, в этом контексте имеет исследование мотивов, которые побуждают представителей органов власти (в том числе лиц, принимающих решения) инициировать и развивать проекты e-Participation. В этом смысле важна позиция по данному вопросу высшего руководства страны и нормативная правовая база, а также государственные программы и, в ряде случаев, международные обязательства.

Литература

1. Баранов Н. А. Современная демократия: эволюционный подход. СПб. : Балт. гос. техн. ун-т, 2007.
2. Даль Р. О демократии. М. : Аспект Пресс, 2000.
3. Ледяев В. Г. Политическое участие // Политология: учебник / под общ. ред. В. И. Буренко. М. : КноРус, 2012.
4. Мисников Ю. Г., Филатова О. Г., Чугунов А. В. Электронное взаимодействие власти и общества: направления и методы исследований // Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского государственного политехнического университета. Гуманитарные и общественные науки. 2016. № 1 (239). С. 52–60.
5. Мюллер Я.-В. Споры о демократии. Политические идеи в Европе XX века. М. : Изд-во Института Гайдара, 2014.
6. Хабермас Ю. Политические работы. М. : Праксис, 2005.
7. Хелд Д. Модели демократии: 3-е изд. М. : Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2014.

References

1. Baranov N. A. *Modern democracy: evolutionary approach* [Sovremennaya demokratiya: evolyutsionnyi podkhod]. SPb. : BSTU [Balt. gos. tekhn. un-t], 2007. (rus)
2. Dahl R. *On democracy* [O demokratii]. M. : Aspect Press, 2000. (rus)
3. Ledyayev V. G. *Political participation* [Politicheskoe uchastie] // Political science: the textbook [Politologiya: uchebnik] / Under a general edition of V. I. Burenko. M. : Knorus, 2012. (rus)
4. Misnikov Yu. G., Filatova O. G., Chugunov A. V. *Electronic interaction of the power and society: directions and methods of researches* [Elektronnoe vzaimodeistvie vlasti i obshchestva: napravleniya i metody issledovaniy] // Scientific and technical sheets of the St. Petersburg State Polytechnical University. Humanitarian and social sciences [Nauchno-tekhnicheskie vedomosti Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo politekhnicheskogo universiteta. Gumanitarnye i obshchestvennyye nauki]. 2016. N 1(239). P. 52–60. (rus)
5. Muller J.-W. *Contesting democracy. The political ideas in Europe the 20th century* [Spory o demokratii. Politicheskie idei v Evrope XX veka]. M. : Publishing house of Institute of Gaidar [Izd-vo Instituta Gaidara], 2014. (rus)
6. Habermas Yu. *Political works* [Politicheskie raboty]. M. : Praxis, 2005. (rus)
7. Held D. *Models of democracy* [Modeli demokratii]: 3rd edition. M. : Publishing house "Delo", RANEPА [Izd. dom «Delo» RANKhiGS], 2014. (rus)