

Открытое правительство и представительная демократия

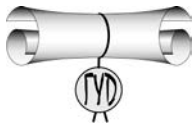
*Храмцовская Наталья Александровна,
ведущий эксперт по управлению документацией
компании «Электронные Офисные Системы», член
Гильдии Управляющих Документацией и ARMA
International, к.и.н.*

На мастер-классе речь пойдёт о двух подходах к государственному управлению – о представительной и прямой демократии, и об их особенностях и различиях. Каждый из этих подходов обладает своими достоинствами и недостатками, и важно, в частности, не поддаваться иллюзиям о том, что «прямая демократия» всегда на пользу, поскольку при неумелом или злонамеренном использовании она способна стать мощной разрушительной силой.

Прямая демократия хороша тем, что позволяет гражданам и их объединениям оперативно высказывать свою позицию по самым различным вопросам, не полагаясь на своих выборных представителей, чья точка зрения во многих случаях может быть иной. При прямой демократии гораздо больше возможностей быть услышанными у различных меньшинств и групп по интересам, особенно если их представители не проживают компактно. Как следствие, у граждан появляется стимул активнее участвовать в решении вопросов государственного и муниципального управления, что позволяет бороться с наблюдающейся во многих странах политической пассивностью населения, отрицательно влияющей на функционирование механизмов демократии. Обратной стороной медали здесь является то, что активное меньшинство способно в этих условиях навязывать свою позицию, и в результате, возможен перекокс уже в сторону меньшинства в ущерб интересам «молчаливого большинства».

Прямой демократия, к сожалению, легко может превращаться в «новгородское вече» - люди не склонны поддерживать неприятные, но необходимые решения, и легко идут на поводу демагогов. К тому же основная масса населения не имеет знаний и кругозора, необходимых для решения многих специальных вопросов.

Достоинством современной прямой демократии также является быстрота процессов выражения своей воли и реакции на ненадлежащие действия представителей



власти и выборных лиц. Однако эта реакция не всегда бывает взвешенной и продуманной.

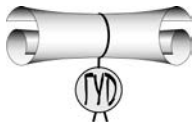
Сейчас перед обществом встает проблема совместного использования эти двух очень разных подходов, с тем, чтобы по возможности использовать их согласованно, компенсируя недостатки и усиливая достоинства.

К сожалению, наше государство в настоящее время пошло по пути, способном вскоре привести к противостоянию двух форм демократии, что чревато серьезными неприятностями. Приняты нормативные акты, ведущие к тому, что решения будут приниматься на основе прямого волеизъявления граждан. В ряде случаев, позиции, высказываемы самими гражданами, могут разойтись с теми позициями, которые отстаивают их депутаты и политические партии. Такое расхождение - вещь достаточная опасная, поскольку встанет вопрос о том, кто же именно опирается на волю народа. Дело усугубляется тем, что в планах создания механизмов открытого правительства игнорируется факт существования органов представительной власти, политических партий и общественных движений, и в результате пока что не наблюдается никаких попыток интегрировать два вида демократии.

15 апреля 2013 года должна заработать Российская общественная инициатива, которая может иметь серьезные последствия для будущего механизмов демократии. Пока что электронные петиции – всего лишь «игрушка для взрослых»: обязывающей силы они не имеют, поэтому их реальное значение ненамного больше, чем жалоба или обращение одного человека. Если, однако, государство пойдет на то, что электронные петиции будут в обязательном порядке становится законопроектами, то уже представительной демократии придется определяться, как относится к непосредственно выраженной воле избирателей.

Зарубежный опыт последних лет (как и многолетний отечественный опыт всенародных обсуждений, подачи жалоб и предложений в разнообразные органы власти, о котором часто забывают) показывает, что публичные обсуждения, проводимые ради публичных обсуждений, когда ни государство, ни его субъекты в них по-настоящему не заинтересованы, - непродуктивны и не окупают затрачиваемые на них усилия.

Привлечение общественности (краудсорсинг) является мощным инструментом обратной связи, позволяющим отследить творящиеся в стране безобразия; он может использоваться как источник идей и как инструмент критики, - однако он не в состоянии заменить знания и опыт высококвалифицированных специалистов-профессионалов. В



случае разработки законов и нормативных правовых актов, созидательная часть работы должна выполняться с широким привлечением сильнейших экспертов, а краудсорсинг может служить инструментом вылавливания ошибок. Серьезные политики должны также понимать, что методом краудсорсинга невозможно принимать нужные, но непопулярные решения.

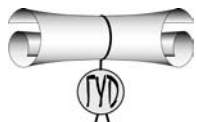
Сплошь и рядом наблюдается непонимание того, что серьезная обработка полученных от граждан и организаций откликов требует планирования, привлечения людей и ресурсов, и в итоге отнимает время, силы, и обходится недешево.

В этой связи, помимо нужных и полезных усилий организационно-технического плана, необходимо определится:

- Какие задачи могут решаться путем привлечения широкой общественности,
- Какие задачи методом краудсорсинга не решаются и требуют (часто – поименного, ввиду их малочисленности) привлечения ведущих специалистов, в том числе на платной основе,
- В чем выгода публичных обсуждений для государственных органов (в настоящее время получаемые от граждан и организаций замечания часто рассматриваются как нежелательная помеха, и, соответственно, обрабатываются предельно формально),
- Как обеспечить содержательную и эффективную обработку получаемых замечаний и предложений,
- Как предотвратить перекося в пользу немногочисленных по составу, но очень активных групп, недобросовестное использование возможностей, предоставляемых прямой демократией, путем манипулирования сознанием масс.

Необходимо продумать разграничение сфер, где и в каких формах прямая демократия уместна и эффективна, а где её следует использовать с большой осторожностью или не использовать совсем. Нужно позаботиться о том, чтобы в связанные с прямой демократией инициативы в той или иной форме вовлекались политические, общественные и т.д. объединения граждан.

Широкое использование механизмов открытого правительства органами исполнительной власти сейчас приводит к тому, что в принятии своих решений исполнительная власть всё чаще может опереться на непосредственно выраженное мнение граждан, и такая опора в принципе позволяет им придавать всё меньшее значение позиции представительных органов власти. Например, исполнительная власть



может подавать в представительные органы законопроекты, уже прошедшие широкое общественное обсуждение, и на этом основании настаивать на их принятии без каких-либо серьезных обсуждений и доработок.

Выводы

Внедрение методов прямой демократии приводит к появлению новых механизмов власти. Противостояние старых и новых механизмов ничего хорошего не сулит, поэтому органам представительной власти нужно как можно быстрее определиться со своим отношением к прямой демократии, принять активное участие в этих процессах и подумать о реформировании механизмов представительной демократии, которые в нашей стране мало изменились с 19-го века и во многом не соответствуют требованиям времени.

Достаточно очевидно, что прямая демократия может широко использоваться на уровне местного самоуправления, а вот в региональном и федеральном масштабах её нужно применять осторожно и с умом.