

**РОЛЬ УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ
В УПРАВЛЕНИИ ДЕЛАМИ ГОСУДАРСТВА НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ:
АНАЛИЗ ОСНОВНЫХ КОНЦЕПТУАЛЬНЫХ ПОДХОДОВ**

Екатерина Олеговна Сони́на

Уральский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Екатеринбург, Россия, soninaeo@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-0851-1011>

Аннотация. В статье проанализированы современные концептуальные подходы, обосновывающие необходимость расширения участия населения в управлении делами государства. Автором систематизированы причины появления данных концепций: укрепление информационного типа общества, изменения в природе власти, вызовы реализации традиционных функций государства, кризис институтов представительной демократии. Обобщены современные модели государственного управления и предлагаемые в них подходы к практическому применению механизмов участия населения в управлении делами государства. Автором отмечается обоснованность необходимости дальнейшего развития данных механизмов и возможные его риски, связанные, в том числе, с самими концептуальными подходами к участию населения в управлении делами государства, имеющимися в них непроработанными отдельными вопросами.

Ключевые слова: власть, государство, участие населения, информационное общество, государственное управление

Для цитирования: Сони́на Е. О. Роль участия населения в управлении делами государства на современном этапе: анализ основных концептуальных подходов // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2023. № 1. С. 216–223. <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2023-1-1-216-223>

Politology and Ethnopolitics

Original article

**THE ROLE OF POPULATION PARTICIPATION
IN THE MANAGEMENT OF STATE AFFAIRS AT THE PRESENT STAGE:
ANALYSIS OF THE MAIN CONCEPTUAL APPROACHES**

Ekaterina O. Sonina

Ural Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Yekaterinburg, Russia, soninaeo@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-0851-1011>

Abstract. The article analyzes modern conceptual approaches that justify the need to expand the participation of the population in the management of state affairs. The author systematizes the reasons for the appearance of these concepts: the strengthening of the information type of society, changes in the nature of power, challenges to the state as a political institution, the crisis of representative democracy institutions. The modern models of public administration and the approaches proposed in them to the practical application of the mechanisms of public participation in the management of state affairs

are generalized. The author notes the validity of the need for further development of these mechanisms and its risks associated, including, with the very conceptual approaches to the participation of the population in the management of state affairs, as well as the unresolved individual issues that they have.

Keywords: power, state, participation of the population, information society, public administration

For citation: Sonina E. O. The role of population participation in the management of state affairs at the present stage: analysis of the main conceptual approaches. *State and Municipal Management. Scholar Notes*. 2023;(1):216–223. (In Russ.). <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2023-1-1-216-223>

Обеспечение широкого участия населения в решении социально-значимых вопросов является одним из ключевых и необходимых элементов современных подходов к государственному и муниципальному управлению, сложившихся в ответ на кризис традиционных институтов представительной демократии и наличие целого ряда проблем, связанных с функционированием публичных органов власти. В целях преодоления указанных проблем во многих странах мира была сделана ставка на расширение участия населения в публичном управлении.

Причин возросшего спроса как со стороны органов власти, так и со стороны населения на развитие институтов и механизмов участия населения в управлении делами государства несколько.

Во-первых, процессы активного распространения информационных технологий на этапе становления цифрового общества были спровоцированы, в первую очередь, глубинным структурными изменениями в самом обществе и поведением в ответ на эти изменения экономических агентов. Общество и экономические агенты, отвечающие на его запрос и старающиеся работать на опережение спроса, намного гибче и активнее государства осваивают информационные технологии, содействуя их более глубокому внедрению в разные сферы жизни общества. С точки зрения задач государства как института, выступающего гарантом обеспечения безопасности и порядка, вызовом является не сам факт широкого распространения цифровых технологий. Ключевыми субъектами данного распространения являются негосударственные институты, преимущественно, экономические агенты. Задавая тренды в процессах цифровизации, они решают не только задачу максимально оперативного удовлетворения спроса населения.

В условиях развития информационного общества и укрепления экономики знаний контроль за процессами распространения цифровых технологий дает возможность доступа к ресурсам, позволяющим влиять на процессы принятия политических решений: от манипулирования общественным мнением до обеспечения зависимости политических элит от элит экономических. Крупные экономические агенты, включаясь в процессы цифровизации, состязаются сегодня не просто за сохранение своих потребителей. Новые частные цифровые империи строятся для противостояния другим частным цифровым империям, приобретая характеристики, свойственные скорее государству, чем бизнес-компании [1, с. 260–261]. В результате, экономические агенты становятся участниками процессов, которые ранее были связаны исключительно с реализацией функций государства: от поддержки социально незащищенных слоев населения до обеспечения безопасности. Характерная для всех современных моделей государственного управления установка на его цифровизацию является не только технологическим обновлением системы государственного управления.

Включаясь в процессы цифровизации, государство ставит перед собой задачу обеспечения контроля за процессами, которые могут привести к рискам утраты им статуса как ключевого субъекта политического управления. Именно поэтому цифровизация оказывается в числе приоритетных национальных направлений развития во всех странах, претендующих на политическое и экономическое лидерство, а концептуальное оформление задач применения цифровых технологий в системе государственного управления произошло во всех его современных моделях.

Во-вторых, ускорение процессов внедрения изменений, цифровизация большинства сфер жизни общества, усиление позиций экономических элит в процессах принятия политических решений привели к тому, что контролировать воспроизводство и перераспределение власти становится все сложнее. Власть носит максимально дисперсный характер, легко сосредотачиваясь

в разных точках социального пространства в зависимости от разных, все более сложно прогнозируемых событий. В результате, в рамках государства существует не одна иерархия, посредством которой реализуется политическое управление, а совокупность различных иерархий. Ситуация «диффузии власти» приводит к тому, что идентифицировать реальных субъектов власти становится все сложнее [2, с. 258]. Политические предпочтения населения носят все менее предсказуемый характер. Информационные технологии, с одной стороны, позволяют конструировать и влиять на общественное мнение, а, с другой, – не исключают аккумуляцию в общественном дискурсе альтернативных государственных точек зрения, контролировать которые становится все сложнее. И в этом отношении даже отсутствие внешнего противления власти не может однозначно свидетельствовать об полном принятии ее со стороны общества. Из-за ситуации «диффузии власти» государство не может быть однозначно уверено в социальной поддержке реализуемой им политики и поэтому государство вынуждено конкурировать с негосударственными агентами и институтами за обладание ресурсами, обеспечивающими его устойчивость. Главным ресурсом в этой конкурентной борьбе оказывается человек с его уникальной системой ценностей, предпочтений, знаний и способностей. Государство вынуждено индивидуализировать свой подход к управлению обществом, оперативно реагировать на происходящие изменения в системе общественных отношений, работать на предупреждение возможных конфликтов и угроз. Подобный подход существенно усложняет процесс государственного управления, которое на сегодня по своей сути становится все ближе к политическому управлению, выполняя в большей степени координирующие функции.

Наконец, развитие общества потребления при одновременном сокращении временных лагов для внедрения новых изменений привели к тому, что экономические агенты, стараясь сформировать перспективный спрос и влиять на потребителей, все чаще стали прибегать к эмоциональным способам воздействия на них. Активное распространение информационных технологий, возникающая на этом фоне множественность источников информации и одновременное аккумуляция в информационной повестке нескольких тем и точек зрения, зачастую противоречащих друг другу, приводят к тому, что данные источники со стороны общества все реже подвергаются верификации, в том числе, потому что провести указанную верификацию становится все сложнее. Эмоции стали одним из ключевых ресурсов экономической конкуренции и политической борьбы. Это тоже серьезный вызов для государства как института, деятельность которого направлена, наоборот, на максимальную рационализацию социального взаимодействия, обеспечение утверждения и реализацию общепризнанных правил, поддержание порядка.

Усложнение структуры общественных отношений, усиление конкуренции за влияние между государственными и негосударственными институтами, укоренившаяся тенденция опережающего в сравнении с государством освоения изменений обществом и дерационализация социального взаимодействия обуславливают возникновение в научном дискурсе критики классических моделей представительной демократии.

В последней четверти XX века в научном дискурсе укореняется мнение о том, что современные демократические режимы переживают кризис [3, 4, 5]. О кризисных тенденциях, согласно этому мнению, свидетельствует бюрократизация институтов представительной демократии, усиление тенденций к закрытости политической элиты, все большее ее слияние с элитой экономической, утверждение в ряде стран по итогам демократических выборов жестких авторитарных политических лидеров и режимов. Происходящие последние политические события только укоренили эту тенденцию, продемонстрировав углубление конфликта между частными и публичными интересами в принятии политических решений, крайне высокую степень влияния различных информационных ресурсов в формировании международного общественного мнения, порой даже вопреки ценностям обеспечения целостности и стабильности общества.

Указанные тенденции привели к появлению в научном и политическом дискурсе концепций делиберативной и партисипативной демократий, предлагающих подходы к усовершенствованию демократического режима, преодолению указанных проблем классической представительной демократии посредством обеспечения влияния демократической общественности на государственное развитие и определение приоритетов государственной политики.

Сторонники делиберативной концепции демократии предлагают анализировать не результат выбора и мнение, которые представляются как выбор или мнение большинства, а сосредоточиться на механизмах их достижения [6, 7, 8]. Делиберативный подход означает, что участие населения в управлении государством не должно ограничиваться только выборами и выдвижением представителей общественности в органы публичной власти.

Делиберативная демократия понимает население как активного и равноправного с органами публичной власти субъекта политического процесса. Поэтому важно сохранить с его стороны возможность влиять на процесс принятия значимых для населения политических решений на всех этапах, а также обеспечить общественный контроль за их исполнением. Во-вторых, концепция делиберативной демократии уделяет особое внимание понятию и механизмам выстраивания политической коммуникации. В основе делиберативных процедур должен лежать публичный диалог или дискурс, который предполагает максимально открытое обсуждение волнующих общество проблем, обеспечение равенства статусов различных групп интересов при определении общественно значимых ценностей и норм, возможность внести предложения по своему видению решения указанных проблем. Принятое по итогам таких обсуждений решение должно носить максимально консенсуальный и рациональный характер. В-третьих, представители делиберативного подхода к демократии обращают внимание, что включение делиберативных практик в процесс принятия политических решений позволяет не только учесть мнение населения при определении приоритетов государственного развития. Намного важнее, что применение делиберативных практик позволяет работать на предупреждение возможных конфликтов и сопротивления при реализации политических решений, содействует укреплению доверия в отношениях общества и власти, обеспечивает легитимность государственной политики и связанных с нею политических элит [9].

Партисипативная модель тоже ориентирована на обеспечение модернизации и совершенствование демократических институтов за счет расширения участия населения в управлении государством [10, 11]. Но несмотря на общую цель, партисипативная и делиберативная демократии предлагают разные механизмы ее достижения.

Партисипативная модель демократии заимствует многое из практик «менеджмента участия», получившего свое развитие в конце XX века и основанного на вовлечении сотрудников всех уровней организации в управление. Во-первых, в качестве обязательного требования для всех уровней власти в данной модели делается установка на максимальное обеспечение их информационной открытости. Поскольку, по мнению сторонников этой модели, многие конфликты в отношениях между политическим элитами и обществом связаны с отсутствием полной информации о деятельности органов власти, ее результатах и непониманием обществом целей и содержания государственной политики. Во-вторых, в партисипативной модели демократии большее внимание уделяется институтам местного («низового») самоуправления, которые делают возможным принятие решений напрямую теми, кого затрагивают решаемые вопросы, а потому обеспечивают максимально вовлеченное, ответственное общественное участие. В-третьих, партисипативная модель демократии акцентируется не столько на максимально широком обсуждении с обществом приоритетов государственного развития, а на их согласовании. Поэтому в данной модели демократии существенное значение имеют совещательные институты при органах публичной власти.

Попытка практического воплощения принципов делиберативной и партисипативной демократий была предпринята в новых моделях государственного управления и в ходе реализуемых в соответствии с ними масштабных административных реформ. С последней четверти XX века в большинстве стран (как развитых, так и развивающихся) активно происходят реформы системы государственного управления, предполагающие отказ от иерархичной бюрократичной модели государственного управления. Модель нового государственного управления (new public management), «хорошего» управления (good governance) и публичного управления (public governance) стали ответом на развитие информационного (цифрового, постиндустриального) общества, увеличившуюся скорость внедрения изменений, усиление конкуренции между государственными и негосударственными акторами за влияние на процессы принятия политических решений.

Перечисленные современные модели государственного управления предполагают разные подходы к реализации административных реформ, но общим для них является ориентация на обеспечение большей информационной открытости органов власти (в том числе, путем цифровизации) и расширение участия населения в государственном управлении.

Первой концептуальной альтернативой бюрократической модели государственного управления стало новое государственное управление. *New public management* определил, прежде всего, подходы к административным реформам в англосаксонских системах в 1980-90е гг.

Во второй половине 1990-х гг. Всемирный банк, Международный валютный фонд и Организация экономического сотрудничества и развития поддержали идею о неэффективности бюрократической модели государственного управления и рекомендовали реализовывать современные административные реформы в соответствии с принципами *new public management* [12]. Учитывая это, в конце XX в. новое государственное управление стало концептуальной основой модернизации систем государственного управления в большинстве стран.

В соответствии с принципами NPM-модели главная актуальная задача для государства – повышение его эффективности. Эффективность при этом понималась в экономическом смысле – как достижение поставленных целей с максимально возможной минимизацией затрат и формированием максимально возможной выгоды за счет этой минимизации [13, с. 106]. По мнению сторонников данной модели, такое понимание эффективности абсолютно применимо и к государству, позволит ему не просто адаптироваться к происходящим в обществе и экономике изменениям, а будет способствовать максимальному сокращению временных лагов для их освоения со стороны государственных институтов, обеспечит их работу на опережение возможных рисков, связанных с данными изменениями.

С точки зрения участия населения в управлении государством, модель нового государственного управления опиралась преимущественно на партисипативные практики, ориентируясь, в большей степени, не на широкий дискурс с населением при определении приоритетов государственного развития, а на согласование уже выработанных политических решений и понимание населения в большей степени не как равноправного партнера, а потребителя государственных услуг.

В начале 2000-х гг. менеджеральные подходы к организации государственного управления встречают серьезную критику из-за их чрезмерной рыночной ориентации. В ответ на эту критику возникает концепция «достойного управления» («*good governance*»). Данная модель предполагает иное понимание роли населения в государственном управлении. С позиций «достойного управления» критерии экономической эффективности к системе государственного управления не применимы, поскольку главная его задача – это поддержание справедливого порядка и обеспечение высокого качества жизни населения. Поэтому нельзя сводить роль населения только к потребителю государственных услуг, оно может и должно стать полноценным соучастником в государственном управлении [14, с. 52].

Максимальная информационная открытость, привлечение экспертного сообщества к формированию кадрового состава системы государственного управления, медиация конфликтов в отношениях общества и власти, установка на постоянное наращивание своей компетенции властью и обществом, поддержка и развитие институтов гражданского общества, равная ответственность всех участников процесса принятия государственных решений становятся главными принципами системы государственного управления, построенной в соответствии с моделью «*good governance*».

Дальнейшим развитием подходов «*good governance*» стала идея публичного управления («*public governance*») [15, с. 380]. Согласно идее публичного (объединенного) управления принятие определенной политики и программы, эффективно удовлетворяющей государственные потребности, невозможно без диалога государства, бизнеса и гражданского общества и достижения договоренности между ними относительно того, что является общественно значимыми ценностями. *Public governance* фокусируется на партнерских отношениях государства, бизнеса и гражданского общества и институализации диалога между ними.

Модели «good governance» и «public governance» в большей степени опираются на принципы делиберативной демократии, ориентируясь на качественное вовлечение населения в процесс принятия решений на разных уровнях государственного управления.

Анализ современных концепций государственного управления показывает, что общей для них является установка на обеспечение информационной открытости органов власти, их инициативность в разъяснении обществу основных направлений государственной политики, создание условий для расширения общественного участия в процессе принятия государственных решений. Современные модели государственного управления ориентированы на понимание того, что участие населения в управлении государством позволяет оперативнее реагировать ему на происходящие изменения и предупреждать возможные конфликты.

Несмотря на общую установку расширения участия населения в управлении делами государства, во многих современных политологических концепциях и современных моделях государственного управления, практика реализации механизмов такого участия показывает несколько затруднений и рисков.

Во-первых, достижение консенсуса ценностей и преодоление конфликтов в отношениях общества и власти при помощи делиберативных и партисипативных практик возможно, если есть реальная заинтересованность в диалоге и осознание значения данных практик для его развития со обеих сторон: и государственных, и общественных институтов. Если хотя бы одна из сторон такой заинтересованности не проявляет, то есть риск формализации данных практик и, наоборот, усиления недоверия между властью и обществом.

Во-вторых, активное внедрение механизмов участия населения в управлении делами государства не исключает, что учтено будет, в первую очередь, мнение наиболее активных групп интересов, что создает риски искажения мнения общества, реально волнующих его проблем при определении приоритетов государственного развития.

В-третьих, практика деятельности институтов общественного контроля, реализации согласительных процедур при принятии политических решений показывает, что общественные представители могут быть ангажированы отдельными группами интересами. И в этом отношении внедрение делиберативных и партисипативных практик в государственное управление далеко не всегда позволяет предупредить риски усиления роли экономических элит при определении приоритетов политики государства.

Наконец, стремление органов власти через внедрение делиберативных и партисипативных практик легитимировать свои решения может привести к укоренению популистских тенденций и подмены широкими общественными обсуждениями существа проблем, которые требуют решения с участием государства.

К сожалению, ни делиберативная, ни партисипативная модели демократии не предлагают подходы для преодоления перечисленных рисков, апеллируя только к еще большему расширению участия населения в управлении делами государства.

Тем не менее, в текущей ситуации, когда происходит резкое изменение приоритетов государственной политики из-за, в первую очередь, внешних вызовов, задача по обеспечению участия населения в процессах принятия политических решений не перестает быть актуальной, поскольку очень многое зависит от того, насколько общество и власть будут доверять друг другу и соучаствовать в преодолении новых угроз.

Список литературы

1. Дэвис У. Нервные государства. М.: Издательство АСТ, 2021. 352 с.
2. Катценшайн П. Понять, что существует диффузия власти и изменения происходят постепенно / 22 идеи о том, как устроен мир: Беседы с выдающимся учеными. М.: Издательство Московского университета, 2014. С. 222–240.
3. Закария Ф. Будущее свободы: нелиберальная демократия в США и за ее пределами. М.: Ладомир, 2004. 383 с.

4. Дзоло Д. Демократия и сложность. Реалистический подход. М.: Издательский дом Государственного университета – Высшей школы экономики, 2010. 320 с.
5. Крауч К. Постдемократия. М., Издательский дом Государственного университета – Высшей школы экономики, 2010. 192 с.
6. Зайцев А. В. Гражданское общество и делиберативная демократия в Китае // Мир русскоговорящих стран. 2020. № 1 (3). С. 35–46.
7. Линде А.Н. Делиберативная демократия как направление в современной теории демократии: анализ основных подходов// Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2015. № 8(1). С. 52–58.
8. Назарчук А.В. Понятие делиберативной политики в современном политическом процессе// Полис. 2011. № 5. С. 99–103.
9. Хабермас Ю. Вовлечение другого. Очерки политической теории. СПб.: Наука. 2001. 417 с.
10. Van Dijk Jan A. G. M. Digital Democracy: Vision and Reality // Innovation and the Public Sector. 2012. Vol. 19. P. 49–62.
11. Hacker K. L., Van Dijk Jan A. G. M. Digital Democracy: Issues of Theory and Practice. London, 2000. 190 p.
12. Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming The Public Sector. N.Y., 1993. 140 p.
13. Капогузов Е.А. Новый государственный менеджмент: теоретическая основа и проблемы импорта в России// Национальные приоритеты России. 2012. № 2 (7). С. 47–53.
14. Красильников Д.Г., Сивинцева О.В., Троицкая Е.А. Современные западные управленческие модели: синтез New Public Management и Good Governance// Ara Administrand: Искусство управления. 2014. № 2. С. 45–62.
15. Ирхин Ю. В. Классические и цифровые подходы в государственном управлении в условиях пандемии коронавируса // Ars Administrandi: Искусство управления. 2020. Т. 12. № 3. С. 367–384.

References

1. Devis W. *Nervous state*. Moscow: AST Publishing House, 2021. 352 p. (In Russ.)
2. Katzenshine P. To understand that there is a diffusion of power and changes occur gradually. In: *22 ideas about how the world works: Conversations with an outstanding scientist*. Moscow: Moscow University Press; 2014. P. 222–240. (In Russ.)
3. Zakaria F. *The Future of Freedom: Illiberal Democracy in the US and Beyond*. Moscow: Ladomir; 2004. 383 p. (In Russ.)
4. Zolo D. *Democracy and complexity. realistic approach*. Moscow: State University Publishing House - Higher School of Economics; 2010. 320 p. (In Russ.)
5. Crouch K. *Postdemocracy*. Moscow: State University Publishing House - Higher School of Economics, 2010. 192 p. (In Russ.)
6. Zaitsev A. V. Civil society and deliberative democracy in China. *Mir russkogovoryashih stran = World of Russian-speaking countries*. 2020;1(3):35–46. (In Russ.)
7. Linde A.N. Deliberative democracy as a direction in the modern theory of democracy: analysis of the main approaches. *Kontury globalnyh transformacij: politika, ekonomika, pravo= Contours of global transformations: politics, economics, law*. 2015;8(1):52–58. (In Russ.)
8. Nazarchuk A.V. The concept of deliberative politics in the modern political process. *Polis=Polis*. 2011;(5):99–103. (In Russ.)
9. Habermas Yu. *Involvement of another. Essays on political theory*. St. Petersburg; Science. 2001. 417 p. (In Russ.)
10. Van Dijk Jan A. G. M. Digital Democracy: Vision and Reality. *Innovation and the Public Sector = Innovation and the Public Sector*. 2012;(19):49–62.

11. Hacker K. L., Van Dijk Jan A. G. M. *Digital Democracy: Issues of Theory and Practice*. London; 2000. 190 p.
12. Osborne D., Gaebler T. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming The Public Sector*. New York, 1993. 140 p.
13. Kapoguzov E. A. New public management: theoretical basis and problems of imports in Russia. *Natsionalnyye priority Rossii = National priorities of Russia*. 2012;2(7):102–122. (In Russ.)
14. Krasilnikov D. G., Sivintseva O. V., Troitskaya E. A. Modern Western Management Models: Synthesis of New Public Management and Good Governance. *Ara Administrand: Iskusstvo upravleniya = Ara Administrand: The Art of Management*. 2014;(2). P. 45–62. (In Russ.)
15. Irkhin Yu. V. Classical and digital approaches in public administration in the context of the coronavirus pandemic. *Ars Administrandi: Iskusstvo upravleniya = Ars Administrandi: The Art of Management*. 2020;12(3):367–384. (In Russ.)

Информация об авторе

Е. О. Сонина – кандидат политических наук, доцент кафедры государственного управления и политических технологий Уральского института управления РАНХиГС.

Information about author

E. O. Sonina – Candidate of Political Sciences, Associate Professor of Department of Public administration and political technologies of Ural Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA).

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

The author declares that there is no conflict of interest.

Статья поступила в редакцию 10.01.2023; одобрена после рецензирования 23.01.2023; принята к публикации 24.01.2023.

The article was submitted 10.01.2023; approved after reviewing 23.01.2023; accepted for publication 24.01.2023.