УДК: 323.22/28 DOI: 10.12737/17876

Белова Лариса Николаевна, магистрант, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Орловский филиал, (Российская Федерация, г. Орёл), e-mail: belova@mail.ru

УЧАСТИЕ ГРАЖДАН В ПРОЦЕССЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ОПЫТ ПРОЕКТА «АКТИВНЫЙ ГРАЖДАНИН»

В статье на основе анализа типологизации «гражданского участия» Шерри Арнштейн описывается практика гражданского управления, реализуемая в рамках проекта «Активный гражданин». Анализируются возможные перспективы гражданского соучастия в принятии и реализации управленческих решений, а также барьеры в процессе соуправления и реализации гражданской активности.

Ключевые слова: взаимодействие органов власти и граждан, электронные референдумы, политика открытости, гражданское участие, «Активный гражданин».

Belova L.N. – Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Orel branch (Russian Federation, Orel), e-mail: belova@mail.ru

PARTICIPATION OF CITIZENS IN THE COURSE OF PUBLIC ADMINISTRATION: EXPERIENCE OF THE PROJECT «ACTIVE CITIZEN»

In the article on the basis of the analysis of a tipologization of «civil participation»" of Sherry Arnstein the practice of civil management is described realized within the Active Citizen project. Possible prospects of civil partnership in acceptance and implementation of administrative decisions, and also barriers in the course of comanaging and realization of civil activity are analyzed.

Keywords: interaction of authorities and citizens, electronic referenda, policy of openness, civil participation, «the active citizen».

В настоящее время в органах государственной власти созданы определенные предпосылки для формирования основы диалога между государственными структурами и гражданами, которые в этом диалоге заинтересованы. Основным требованием к данным системам взаимодействия является то, чтобы коммуникации между средствами массовой информации, органами государственной власти и гражданами носили конструктивный характер и приводили к согласию и взаимопониманию, которые необходимы для совместного решения проблем. За последние годы определены и апробированы различные механизмы участия граждан в государственном управлении, что дало «импульс для формирования системы взаимодействия государства и институтов гражданского общества»[1].

[1] Малахова О.В. Институционализация групп интересов в процессе взаимодействия гражданского общества и государства в современной России : Диссертация … канд. полит. наук. – Орел, 2005.

Расширение участия граждан в решении вопросов местного значения является наиболее перспективным проектом, реализуемым на основе использования информационных технологий и Интернета, что актуализирует вопрос развития специфической коммуникационной инфраструктуры. При этом «электронные референдумы являются одним из инструментов реализации открытого доступа к участию в городской политике»[1].

В проведении политики открытого доступа важным условием внедрения новых коммуникативных стратегий и технологий является публичность принятия решений и открытый характер выражения своего отношения по базовым направлениям реализации городской политики. «Деятельность городских порталов и мобильных приложений обладает рядом «индикаторов публичности»: во-первых, это прозрачность работы органов власти; во-вторых, диалогичный характер взаимодействия с населением и, наконец, возможность осуществления контроля и оценки работы чиновников»[2].

Таким образом мы приходим к выводу о трансформации политики государственного управления и смещении нагрузки в сторону соуправления как наиболее эффективной практики. Соуправление и соучастие в административных процессах городской политики реализуются с помощью механизмов продвижения гражданских инициатив, развития партисипаторной бюджетной системы, проведения референдумов, совместного предоставления услуг. Именно эти параметры характеризуют, по мнению Ш. Арнштейн, процесс «гражданского участия» или «гражданского управления», под которым предлагается понимать «стратегию, с помощью которой граждане участвуют в определении того, как происходит обмен информацией, формулируются цели и политический курс, распределяются налоговые ресурсы, работают программы и выделяется помощь в виде подрядов и финансовой поддержки»[3].

Рассматривая вовлечение граждан в процесс гражданского участия, Ш. Арнштейн формирует «лестницу участия», характеризуя тем самым динамику гражданского управления. Первая ступень – «манипулирование» и вторая ступень – «психотерапия» характеризуют процесс участия на уровне фактического «неучастия», служат для подмены подлинного участия, блокирования возможности присутствия граждан в процессе планирования и реализации программ изменений.

Третья и четвёртая ступени – «информирование» и «консультирование» – предоставляют возможности осуществления однонаправленной трансляции информационных потоков, которые позволяют гражданам получать информацию и выражать свое мнение. Однако участие граждан на этих уровнях лишает их возможности реализации функции контроля за процессом принятия и исполнения решений, не наделяет их полномочиями и, следовательно, атрибутами субъектности. Эти уровни участия Ш. Арнштейн называет уровнями «символических мер».

Пятая ступень («умиротворение») также представляет собой применение символических мер, но при этом граждане получают атрибутику субъектности, получая право совещательного голоса. Однако гражданское участие не выходит за пределы символизма в связи с тем, что базовым условием субъектности и вовлеченности в процесс гражданского управления выступает право принятия решений, которое на данном этапе заблокировано.

Следующие ступени обладают характеристиками, которые дают возможность расширить гражданское участие в процессе государственного управления на основе отношений партнерства (шестая ступень), позволяющего приходить к компромиссным решениям на основе

[1] Перезолова А.С. Городской электронный референдум: опыт проекта «Активный гражданин» // Власть. – 2015. – №2. – С. 108–113.

[2] Там же.

[3] Шерри Р. Арнштейн. Лестница гражданского участия // Журнал Американского института градостроителей. – 1969. – Т 35. – №4. – С. 216-224– URL:http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ru/ladder-of-citizen-participation_ru.doc

работы с представителями власти на разнообразных переговорных площадках, а также принимать коллективные решения, контролировать их исполнение и нести за них ответственность на основе делегирования полномочий (седьмая ступень) и гражданского контроля (восьмая ступень). В типологизации Шерри Арнштейн гражданское участие состоит из нескольких стадий развития «лестницы гражданского участия», которая измеряется по данным гражданской активности, именуемой «степенью гражданской силы».

Однако нельзя не отметить ряд ограничений, которые предполагает указанная концепция и которые неизменно возникают на этапе «восхождения по лестнице участия». Они связаны с тем, что любая группа «распадается на множество противоположных точек зрения, серьёзных разногласий, конкурирующих корыстных интересов и раздробленных подгрупп», что затрудняет процесс коммуникации в группе и, как следствие, процесс артикуляции и агрегирования интересов, их представления в системе органов государственной власти в качестве готовых решений.

Другая сторона ограничений связана с традициями государственного аппарата, которые выражаются в патернализме, сопротивлении инновациям и перспективам перераспределения властных полномочий, которые становятся препятствием формирования полноценного диалога. Важно также понимать, что сотрудничество с гражданами и общественными объединениями могло бы «обеспечить органам власти определенный уровень поддержки населения; экономию ресурсов в процессе формирования общественного мнения; повышение степени приятия в обществе коллегиальных решений и действий, их легитимности; создание условий для повышения социальной активности; результативность деятельности государственных органов; повышение авторитета и потенциала общественных структур; более полную реализацию интересов и потребностей граждан, а в конечном итоге способствовать укреплению государства и демократизации общества, повышению легитимности институтов публичной власти»[1].

Традиционные институты посредничества между органами государственной власти и местного самоуправления, такие как Общественная палата РФ, региональные Общественные палаты, Общественные советы при органах государственной власти, экспертные советы, не в полной мере способны быть институтами артикулирования общественного интереса[2].

На этом фоне в последние годы начали формироваться локальные очаги гражданской активности, которые реализуются в сети Интернет. Интернет-пространство открывает широкие возможности для апробирования различных форм организации гражданского участия и самоорганизации граждан. Люди получили инструмент, с помощью которого можно «оперативно и незатратно заниматься самоорганизацией, создавать партнерства и коалиции, объединяться в сети для достижения конкретных целей»[3].

Активная коммуникативная стратегия управленческой деятельности мэра г. Москвы С.С. Собянина позволила разработать и реализовать ряд амбициозных инновационных проектов, позволивших добиться серьезных успехов в реализации политики взаимодействия с общественностью. Эти проекты концентрируются на решении повседневных вопросов жизнедеятельности горожан и гостей столицы.

В Москве реализуется целый ряд заслуживающих внимания проектов. По инициативе мэра Москвы С.С. Собянина функционирует государственная информационная система

---

[1] Малахова О.В. Модернизация российской административной системы: возможности участия гражданского общества // Среднерусский вестник общественных наук. – 2010. – №1. – С. 81 – 84.

[2] Малахова О.В., Стеблецова Н.Н. Общественная палата как институт гражданского общества / Под общ. ред. Ю.С. Васютина. – Орел, 2007.

[3] Пономарев С.В. Краудсорсинг: административные, политические и гражданские практики в современной России // Вестник Пермского университета. Серия: Политология. – 2013. – № 4. – С. 136 – 148.

города Москвы «Наш город. Программа развития Москвы». Основной целью работы геоинформационного портала «Наш город» является выстраивание конструктивного диалога между жителями и органами исполнительной власти города Москвы по конкретным вопросам городского хозяйства. Портал позиционируется как ресурс, созданный для активных и неравнодушных москвичей, который «предоставляет возможность поучать информацию о деятельности органов власти, контролировать своевременность и качество проводимых работ на объектах городского хозяйства, сообщать о выявленных нарушениях, указывать на незаконное размещение объектов, предлагать дополнительные работы по благоустройству дворов, оценивать работу государственных учреждений, подтверждать или опровергать ответы чиновников об устранении проблем»[1]. Последняя возможность представляет собой «интересный продукт, который позволяет не только становиться инициатором и субъектом изменений, происходящих в городе, но и контролировать работу органов исполнительной власти и конкретных чиновников по решению проблем, осуществлять мониторинг качества и профессионализма работы чиновников»[2].

На 17 октября 2015 года портал «Наш город» действовал четыре года. По данным мониторинга основных показателей деятельности ресурса, число пользователей, сообщающих о городских проблемах, близится к 700 тысячам, а число решенных проблем уже преодолело эту цифру – их уже почти 730 000. Указанные значения отражают активность деятельности москвичей, которые заботятся о любимом городе, его настоящем и будущем. «Ежедневно тысячи сообщений на портале рассказывают о проблемах, которые могут испортить впечатление о столице не только ее гостям, но и ее жителям, большим и маленьким. И тысячи ответов изо дня в день показывают, что все можно решить, – порой это требует времени, но чаще всего достаточно и восьми рабочих дней. За четыре года удалось добиться удивительных результатов, за каждым из которых стоит неравнодушный человек»[3].

Сайт и разделы сайта постоянно обновляются и расширяются на основе анализа поступающих на портал сообщений. Так, в июне 2015 года в связи с проведением мероприятий по программе Правительства Москвы «Моя улица», на портале был добавлен раздел «Городская территория». Благоустройство городского пространства подразумевает изменение внешнего облика домов, самих улиц и расположенных на них административных и обеспечивающих зданий. Эффективная реализация данной программы предполагает необходимость активного участия горожан не только в обсуждении градостроительных проектов, но и в процессе контроля за качеством ведущихся работ, выявляя при этом нарушения и отклонения от утвержденных схем и графиков.

Теперь, выбрав на карте портала одну из представленных улиц, входящих в программу «Моя улица», можно увидеть на странице объекта на портале во вкладке «Благоустройство» даты начала и окончания запланированных работ и информацию о них. Уже сейчас москвичи могут сообщать о некачественном выполнении фактически начатых работ при обнаружении нарушений. При наступлении плановой даты окончания работ на объекте станет возможным сообщить о нарушении сроков их проведения. О невыполнении или неполном выполнении работ по благоустройству можно сообщить только после наступления фактической даты их окончания.

Заслуживает внимания региональный проект «Активный гражданин», реализуемый в Москве. На сайте проекта отмечается, что «Активный гражданин» – это «приложение для тех,

[1] Москва – наш город – URL: http://gorod.mos.ru/?show =about. (Дата обращения 04.09.2015).

[2] Малахова О.В. Современные информационные технологии и сетевые ресурсы: перспективы использования в гражданском секторе // Среднерусский вестник общественных наук. – 2014. – №4 (34). – С. 56-59.

[3] Портал «Наш город» – URL: http://gorod.mos.ru/index.php?show=news&action=show&id=1183 (Дата обращения: 03.12.2015).

кому не все равно, что происходит в Москве»[1]. Приложение предлагает москвичам вступать в активное обсуждение проблем, наиболее актуальных для всего города. Благодаря порталу гражданами предоставляется возможность высказать свое мнение о необходимости организации платных и бесплатных парковочных мест, ремонта домов и социальных объектов, благоустройстве придомовых территорий, работе социальных служб и др.

Участие граждан стимулируется возможностью получения «баллов» за активность, которые можно обменять на различные товары и городские услуги: парковочные часы, билеты в музеи и театры. Для этого необходимо как можно чаще «заходить в приложение, приглашать друзей и делиться информацией о пройденных опросах в социальных сетях»[2].

Необходимо отметить, что на основе данного проекта реализуется значительное количество проектов, в том числе общественные слушания по наиболее актуальным проблемам города. В том числе Московская мэрия «запускает проведение публичных слушаний по градостроительным проектам через приложение, чтобы привлечь к голосованию большее количество москвичей»[3]. При этом акцентируется внимание на том, что, если человек захочет участвовать в интернет-слушаниях, ему нужно будет пройти процедуру «полной идентификации» на портале госуслуг. Введение голосования через приложение не означает отмены стандартной процедуры слушаний, оба результата будут «суммироваться». Интернет-слушания будут проходить с «доступными материалами в визуализированном виде» и охватят большее количество граждан. По данным мэрии, ресурс «Активный гражданин» сейчас используют 1,2 млн. москвичей.

Традиционная процедура организации референдума в соответствии с законом города Москвы о референдуме может быть связана со значительными рисками неучастия значительного количества избирателей. Поэтому проект электронных референдумов является «ответом на обозначившийся в общественности запрос на проведение публичных консультаций»[4].

В 2015 году проект городских электронных референдумов Правительства Москвы «Активный гражданин» получил общенациональную награду в области высоких технологий. Он отмечен «Премией Рунета» в номинации «Государство и общество». Премия в этой номинации присуждается государственным и некоммерческим проектам и организациям, а также средствам массовой информации и социальным ресурсам, которые развивают социальную компоненту Рунета, общественно значимые и государственные ресурсы.

«Премия Рунета» – седьмая награда «Активного гражданина». В 2014 г. проект получил Гран-при премии в области связей с общественностью RuPoR-2014 и премию CNews AppWARDS в номинации «Лучшее мобильное приложение для госсектора». В 2015 г. «Активный гражданин» был признан лучшим приложением в международных премиях Best m-Government Service Award и SABRE Awards EMEA 2015 и стал победителем российского конкурса «Рейтинг Рунета», а также лауреатом Digital Communication AWARDS-2015. Проект входит ТОП-50 социальных мобильных приложений мира»[5].

Безусловно, деятельность мэрии Москвы по реализации амбициозного проекта – системе электронных референдумов «Активный гражданин» – подвергается критике. Так, на основе проведения голосования на портале «город

[1] Активный гражданин // Режим доступа: http://ag.mos.ru/. (Дата обращения 03.09.2015).

[2] Активный гражданин // Режим доступа: http://ag.mos.ru/. (Дата обращения 03.09.2015).

[3] Стройки Москвы доверят «Активному гражданину» // Режим доступа: http://kommersant.ru/doc/2835374 (Дата обращения – 20.10.2015).

[4] Перезолова А.С. Городской электронный референдум: опыт проекта «Активный гражданин» // Власть. – 2015. – №2. – С. 108-113.

[5] «Активный гражданин» выиграл престижную «Премию Рунета» // Режим доступа: http://stroi.mos.ru/news/aktivnyi-grazhdanin-vyigral-prestizhnuu-premiu-runeta (Дата обращения: 09.10.2015.)

исполняет волю москвичей, пусть иногда и в ущерб качеству идеи. Был опрос насчет концепции вестибюлей станций «Новопеределкино» и «Солнцево», и там выиграл не тот вариант, который выбрало профессиональное жюри»[1]. В рамках акции «Миллион деревьев» горожане выбирали, какие деревья и кустарники они хотят видеть под своими окнами. При этом экологи утверждали, что выбор делался без учета ландшафта и консультаций со специалистами, из-за чего прекрасный посадочный материал вскоре погибает.

Немаловажным условием эффективности, выполнение которого целесообразно ускорить, является преодоление «барьера большинства», прежде чем стать площадкой принятия решений в том «идеальном» виде, в котором она может обеспечить уровень гражданского участия на основе делегирования полномочий и гражданского контроля, наращивая «степень гражданской силы».

Одной из главной задачи внедрения проектов включения граждан в процесс государственного и муниципального управления на основе новых коммуникативных стратегий становится развитие у горожан нового качества социальной ответственности и гражданской вовлеченности. На основании рассмотрения процесса создания и реализации проекта мы можем говорить о том, что решения, вынесенные на общественное обсуждение в рамках проекта «Активный гражданин», некоторым образом оказали влияние на стратегию развития города, а результаты проведенных опросов дали возможность выявить и структурировать предпочтения москвичей относительно общегородских проектов и локальных вопросов. Это также дало возможность существенно повысить исполнительскую дисциплину в самих департаментах и комитетах Правительства Москвы.

[1] Весьма активный гражданин. Какие цели преследует проект мэрии Москвы «Активный гражданин»? – URL: http://www.gazeta.ru/social/2015/05/20/6695601.shtml (дата обращения: 09.10.2015.)

Библиография/ References:

1.Перезолова А.С. Городской электронный референдум: опыт проекта «Активный гражданин» // Власть. – 2015. – №2. – С. 108-113.

2. Шерри Р. Арнштейн. Лестница гражданского участия // Журнал Американского института градостроителей. – 1969. – Т 35. – №4. – С. 216–224. http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ru/ladder-of-citizen-participation_ru.doc

3.Малахова О.В. Модернизация российской административной системы: возможности участия гражданского общества // Среднерусский вестник общественных наук. – 2010. – №1. – С. 81–84.

4.Малахова О.В., Стеблецова Н.Н. Общественная палата как институт гражданского общества / Под общ. ред. Ю.С. Васютина. – Орел, 2007.

5.Пономарев С.В. Краудсорсинг: административные, политические и гражданские практики в современной России // Вестник Пермского университета. Серия: Политология. – 2013. – № 4. – С. 136–148.

6.Малахова О.В. Современные информационные технологии и сетевые ресурсы: перспективы использования в гражданском секторе // Среднерусский вестник общественных наук. – 2014. – №4 (34). – С. 56–59.

7.Перезолова А.С. Городской электронный референдум: опыт проекта «Активный гражданин» // Власть. – 2015. – №2. – С. 108–113.

1.Perezolova A.S. (2015) Gorodskoj ehlektronnyj referendum: opyt proekta «Aktivnyj grazhdanin» [City electronic referendum: experience of the Active Citizen project] // Vlast'. – №2. – S. 108–113. (In Russ.)

2.SHerri R. Arnshtejn. Lestnica grazhdanskogo uchastiya // Rezhim dostupa: http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ru/ladder-of-citizen-participation_ru.doc (Original'naya publikaciya: Arnshtejn SH. (1969) Lestnica grazhdanskogo uchastiya [Ladder of civil participation] // ZHurnal Amerikanskogo instituta gradostroitelej. – T 35. – №4. – S. 216–224. (In Russ.)

3.Malahova O.V. (2010) Modernizaciya rossijskoj administrativnoj sistemy: vozmozhnosti uchastiya grazhdanskogo obshchestva [Modernization of the Russian management system: possibilities of participation of civil society] // Srednerusskij vestnik obshchestvennyh nauk.– №1. – S. 81-84. (In Russ.)

4.Malahova O.V., Steblecova N.N. Obshchestvennaya palata kak institut grazhdanskogo obshchestva [Civic chamber as institute of civil society]/ Pod obshch. red. YU.S. Vasyutina. – Orel, 2007. (In Russ.)

5.Ponomarev S.V. (2013) Kraudsorsing: administrativnye, politicheskie i grazhdanskie praktiki v sovremennoj Rossii [Crowdsourcing: administrative, political and civil practicians in modern Russia] // Vestnik Permskogo universiteta. Seriya: Politologiya. – № 4. – S. 136-148. (In Russ.)

6.Malahova O.V. (2014) Sovremennye informacionnye tekhnologii i setevye resursy: perspektivy ispol'zovaniya v grazhdanskom sektore [Modern information technologies and network resources: use prospects in civil sector] // Srednerusskij vestnik obshchestvennyh nauk. – №4 (34). – S. 56-59. (In Russ.)