

to carry out state control and supervision, even though they are not the public authorities. Thus, the subjects of state control and supervision and municipal control and supervision should be delineated. The authors propose that the article 11, having a lot of disadvantages, must be essentially corrected.

Keywords: control, supervision, state control, state supervision, state control subjects, subjects of state supervision, control subjects, subjects of supervision

ПЕРЕЗОЛОВА Алена Сергеевна – аспирант кафедры истории и теории политики факультета политологии Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова (119234, Россия, г. Москва, ул. Ленинские Горы, 1; a_perezolova@mail.ru)

ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ, КОНСУЛЬТАЦИИ И УЧАСТИЮ В ГОРОДСКОЙ ПОЛИТИКЕ: ОПЫТ ТАЛЛИННА И МОСКВЫ

Аннотация. В статье рассматриваются аспекты открытости городской политики Таллинна и Москвы, анализируется доступ горожан к информации, консультации и участию в городской политике. Использование новейших технологических разработок в персональной идентификации (электронные и мобильные паспорта, электронное голосование, безбумажное правительство, повсеместное внедрение бесплатного доступа к сети Интернет) рассматриваются как механизм создания благоприятной среды для роста гражданской активности горожан. Автор приводит цитаты из экспертных интервью с членами городской администрации и гражданскими активистами Таллинна и Москвы, связанные с качественными оценками городских пилотных проектов.

Ключевые слова: публичные консультации, политика открытого доступа, партисипативные механизмы, интернет-технологии, ID-карты, референдум, электронная демократия

Благодаря множеству информационных ресурсов, в т.ч. интернет-платформам, горожане способны оценивать деятельность органов власти, осуществлять мониторинг и участвовать в публичном дискурсе. Такая способность является социальным навыком, который приобретает в зависимости от среды и процессов социализации. В типологизации Шерри Арнштейн гражданское участие состоит из нескольких стадий развития – «лестницы гражданского участия» [Arnstein 1969: 216], которая измеряется по данным гражданской активности, именуемой «степенью гражданской силы». Выделенные Арнштейн механизмы гражданского сотрудничества, делегирования власти и возможности гражданского контроля адаптированы к сегодняшним тенденциям осуществления публичной политики в виде 3 категорий, определяющих градацию условий гражданской вовлеченности в городскую публичную политику.

Сравнение выбранных городов не случайно, поскольку тенденции оснащения городской инфраструктуры и привлечения жителей к участию в городской политике имеют схожие практики, направленные на реализацию политики открытости. Открытость доступа к городской политике рассматривается в исследовании на 3 уровнях: доступ к информации, доступ к консультации и доступ к участию в принятии решений на уровне города. Эти 3 компонента являются элементами ресурсного обеспечения, однако важным является трансформация отношений в городской политике и фактическая трансформация дистанции между городскими чиновниками и горожанами. Ориентиром информационной открытости можно считать прогноз известного футуролога Томаса Фрейя, что глобальной тенденцией будущего станет развитие технологий электронного правительства: муниципальные услуги, связанные с процедурами, регламентами и лицензиями, окончательно приобретут цифровую форму [Freu 2011: 12].

Эстонский опыт демонстрирует историю успеха, где сделана ставка на технологи-

ческие достижения в организации работы правительственных структур, т.к. в стране повсеместно внедрены безбумажное правительство и электронные паспорта, уникальная практика проведения электронного голосования. За последние 3 года в Москве внедрено множество технологических инноваций: программы открытого правительства уменьшили правительственную бюрократию, внедрены городские социальные карты, а электронные референдумы стали массовым ресурсом осуществления публичных консультаций.

Практики открытости рассматриваются на локальном уровне города. Таллинн имеет уникальные характеристики, которые позволяют вводить такие пилотные проекты благодаря небольшой территории, где проживает около 430 тыс. жителей, в т.ч. более половины в возрасте 30-65 лет. Полной противоположностью условиям Таллинна является Москва, в которой проживают более 12 млн горожан, отличающихся по возрастным, национальным и социальным показателям.

Таллинн разделен на 8 районов, каждый обладает собственной администрацией и советом. Информационный разрыв между районами и городскими департаментами привносит риск фрагментации внутри структуры управления городом, а вопросы координации и контроля информации чрезвычайно сложны и в ряде случаев неэффективны¹. Административно Москва разделена на 10 округов и 125 районов, которые также отличаются неравномерностью развития, что выявило исследование «Археология периферии», проведенное по 6 категориям *SPACE(D): S (sociology) – общество, P (politics) – управление, A (architecture) – архитектура, C (culture) – культура, E (economics) – экономика, D (data) – данные*², которое было представлено на урбанистическом форуме 2013 г. Все большее производство информации горожанами и способность такую информацию о горожанах собирать и анализировать с недавнего времени стали очень популярной сферой исследований в анализе «больших данных» (*big data*). По мнению Алексея Новикова, курировавшего экономический блок и ответственного за блок исследования данных, сами данные остаются мало осмысленными³.

Отметим схожесть политики внедрения современных технологий в городское пространство в Таллинне и Москве; в то же время опыт является пилотной практикой минимизации ресурсов и получения информации для мониторинга городских данных. Ресурсами организации доступа к информации для горожан служат различные источники: использование интернета, городских порталов обращений граждан; сайты департаментов; мобильные приложения и т.д. В таблице 1 показано, что практики создания ресурсов доступа к информации в Таллинне и Москве являются идентичными за исключением большего масштаба подобных информационных ресурсов в каждой из выделенных категорий в Москве. Особенностью Таллинна является то, что граждане в возрастной группе 16–34 года являются пользователями интернет-услуг на 100%, но сохраняется и форма личного контакта с городскими чиновниками. Эта форма является важной для ряда категорий жителей, которых с каждым годом становится все меньше и меньше, поскольку в основном в бюро обращаются пожилые люди⁴.

Формой привлечения горожан к консультациям являются краудсорсинговые проекты, в которых горожане могут предложить свои идеи для улучшения городского пространства, в т.ч. и в сфере публичной политики. Глобальным стал проект *My Estonia*⁵ – мозговой штурм, проведенный в 2009 г., собравший более 11 тыс. участников. Вместе граждане коллективно обсуждали тему улучшения городской

¹ Экспертное интервью от 30.03.15 с Джуно Каутц, ведущим консультантом управления по связям с общественностью Департамента информации г. Таллинна [Janno Kauts, Tallinna Linnakantselei Avalike suhete teenistus Teabeosakond Juhtivspetsialist].

² Исследование «Археология периферии». Доступ: http://mosurbanforum.ru/special_projects/study/arch2/about1/about/ (проверено 26.08.15).

³ Экспертное интервью с А.В. Новиковым, деканом Высшей школы урбанистики НИУ ВШЭ от 09.06.2015, осуществленного в рамках летней школы Фулбрайта «Устойчивое развитие городских агломераций».

⁴ Экспертное интервью от 31.03.15 с Элли Вельтман, начальником Бюро государственных услуг Таллинна [Elle Veltmann, Head of Service Hall].

⁵ Сделаем! Моя Эстония. Доступ: <http://www.minueesti.ee/> (проверено 15.06.15).

Таблица 1

**Примеры ресурсов доступа к информации, консультации и участию
в Таллинне и Москве**

Доступ	Таллинн	Москва
Информация	<ul style="list-style-type: none"> – 2 городские газеты: «Столица» (Stolitsa)¹ – на русском и «Пеалинн» (Pealinn)² – на эстонском языке; – эстонские общественные радиоканалы, собственное телевидение и новости; – общественный <i>Wi-Fi</i>; – официальный сайт Таллинна www.tallinn.ee; – электронные услуги онлайн – получают около 88,8% населения; – Бюро государственных услуг Таллинна; – эстонские <i>ID</i>-карты³ 	<ul style="list-style-type: none"> – городские газеты: «Вечерняя Москва»⁵ «Мой район»⁶ и др.; – московские общественные радиоканалы, собственное телевидение и новости; – общественный <i>Wi-Fi</i>; – официальный портал мэра и правительства Москвы mos.ru – электронные услуги – получают 4,5 млн пользователей, что составляет около 30% населения; – 98 многофункциональных центров Москвы (МФЦ); – социальная карта москвича⁷
Консультации	<ul style="list-style-type: none"> – публичные слушания; – краудсорсинг-проект <i>My Estonia</i>⁴ 	<ul style="list-style-type: none"> – публичные слушания; – краудсорсинг-проект «Чего хочет Москва»⁸
Участие	<ul style="list-style-type: none"> – референдум 2012 г. «О бесплатном общественном транспорте в Таллинне» 	<ul style="list-style-type: none"> – электронные референдумы «Активный гражданин» с 2014 г.

¹ <http://stolitsa.ee> (проверено 14.04.15).

² <http://www.pealinn.ee/> (проверено 14.04.15).

³ <http://id.ee/index.php?id=30470> (проверено 25.04.15).

⁴ Сделаем! Моя Эстония. Доступ: <http://www.minueesti.ee/> (проверено 15.06.15).

⁵ <http://vm.ru/> (проверено 25.08.15).

⁶ <http://msk.mr7.ru/> (проверено 25.08.15).

⁷ <http://www.soccard.ru/>

⁸ Чего хочет Москва. Доступ: <http://www.moscowidea.ru> (проверено 25.08.15).

среды и участвовали в мозговом штурме. Его результаты были собраны в банк идей (*ideabank*) для ознакомления и комментариев. Эстонское правительство в 2013 г. создало краткосрочную стратегию городского развития, которая представляет собой программу развития Таллинна до 2018 г.¹ Эта концепция стала результатом общественного опроса горожан об их видении городского пространства как жителей конкретного района, что позволило старейшинам районов ближе узнать проблемы горожан².

Подобный краудсорсинговый проект реализован в Москве под названием «Чего хочет Москва»³. Он был организован с целью привлечения москвичей к участию в развитии города. На сайте было собрано 2 134 идеи горожан по улучшению городской среды: пользователи отмечали на интерактивной карте свои предложения, а лучшие идеи и решения были представлены на выставке в рамках III Московского урбанистического форума в декабре 2013 г. и были реализованы.

Идея электронных паспортов в России так и не была осуществлена, однако опыт Эстонии воплощен в модифицированном виде «карты москвича». Эстонские *ID*-карты были использованы для облегчения электронного голосования во время

¹ The development strategy of the Tallinn 2014–2018. Доступ: <http://www.tallinn.ee/Tallinna-positiivne-programm-2> (проверено 12.06.15).

² Экспертное интервью от 29.03.15 с Марекком Юргенсоном, старейшиной управы района Хааберсти [Marek Jürgenson, Haabersti Linnaosa Valitsus].

³ Чего хочет Москва. Доступ: <http://www.moscowidea.ru> (проверено 25.08.15).

парламентских выборов в 2007 г., и в 2009 г. снова были использованы на муниципальных и европейских выборах в парламент. Насчитывается более 1,2 млн пользователей, и 40% всех идентификационных карт используются для дистанционного получения услуг¹. Закон о цифровой подписи², принятый в 2000 г., дает возможность гражданину использовать цифровую подпись в том же нормативно-правовом статусе — наравне с собственноручной подписью. Большой потенциал имеет использование электронной идентификации в политических целях, что реализуется в системе электронного голосования: так, в 2015 г. на парламентских выборах 30,5% всех участников проголосовали через Интернет.

Москва пошла дальше, запустив уникальный проект электронных референдумов «Активный гражданин». Согласно социологическим данным уже 51% жителей Москвы знают о существовании проекта, причем за год был зарегистрирован миллионный участник³, и проведено 453 голосования, что свидетельствует об устойчивом развитии практики организации публичных консультаций с горожанами. По сравнению с опытом Таллинна такие инициативы масштабных публичных консультаций в Москве применяются чаще. Но если считать референдум высшей ступенью вовлеченности, то нельзя не отметить издержки организации его процедур. Бесплатный общественный транспорт в Таллинне введен после референдума в 2012 г., проведенного в традиционной, а не электронной форме, где 75,5% жителей города проголосовали «за» и 24,5% — «против». Результат выявил наличие общественного запроса на введение бесплатного общественного транспорта. По мнению одного из лидеров общественной организации городских активистов Тееле Пехк, организация референдума носила популистский характер: не была проведена информационная кампания среди жителей; не имелось альтернативных вариантов; отсутствовала детализация вопроса⁴. Такое участие вовсе не свидетельствует о качественном росте гражданской активности — проекты демонстрируют эпизодичность привлечения горожан к публичному дискурсу, участию в природоохранных акциях, мозговых штурмах и референдумах.

Проблемы есть и в московском проекте электронных референдумов, поскольку подавляющее большинство вопросов подразумевают положительные ответы, а решения являются скорее не институциональными, а корректирующими существующие нормативные акты и институты. Подавляющее большинство вопросов относятся к обязательной деятельности правительства по развитию городской инфраструктуры, а открытые или альтернативные вопросы отсутствуют. Тем не менее по официальным результатам референдумов принят ряд значимых решений институционального характера⁵: внесен законопроект о запрете продажи алкоголя, определен дизайн двух станций метро, запущен ряд новых автобусных маршрутов и др. Все результаты голосований и решения правительства отражены на сайте проекта. Московские электронные референдумы не имеют юридической силы, а являются формой публичных консультаций для привлечения жителей к участию в принятии решений на уровне городской политики.

Рассмотренные категории доступа к информации и консультации имеют схожие направления развития в Таллинне и в Москве (наиболее применяемые практики организации открытости информации и привлечения к консультациям также приведены в табл. 1). Учитывая высокую развитость Интернета в Таллинне, потенциал применения таких технологий для гражданского вовлечения в публичную политику не используется. Требуется политическая воля местной администрации для организации публичных консультаций и электронных референдумов, как это осуществляется в Москве. Согласно статистическим данным Международного союза

¹ <http://id.ee/index.php?id=30470> (проверено 25.04.15).

² <https://www.riigiteataja.ee/akt/694375> (проверено 30.04.15).

³ Число участников проекта «Активный гражданин» превысило миллион человек. Доступ: http://www.mos.ru/press-center/themes/news/index.php?id_4=31767 (проверено 27.04.2015).

⁴ Экспертное интервью от 05.05.15 с Тееле Пехк, лидером общественной организации Линналабор [Teele Pehk Linnalabor Estonian Urban Lab].

⁵ Отчет о ходе реализации государственной программы города Москвы «Открытое правительство». Доступ: http://www.slideshare.net/mos_ru/ss-45928869 (проверено 20.04.2015).

электросвязи, использование Интернета в Эстонии в 2015 г. достигло 85%¹. Тем не менее закон о референдуме (*Referendum Act*²) не предполагает консультативную функцию, провозглашая принципы свободного, всеобщего, единого, прямого и обязательного волеизъявления народа большинством голосов. Инициативы по привлечению горожан к принятию общегородских решений являются эпизодическими, в среднем – 1 раз в 3 года. Это может имитировать гражданское участие, но не сделать его устойчивым.

Технологическая развитость рассмотренных нами городов иллюстрирует потенциал роста гражданской силы как партнера или потребителя государственных услуг; способствует росту ответственности в процессе оказания услуг и возможности участия в публичной политике посредством принятия выбора, основанного на информации [Barnes 2009: 5].

Экспертные интервью с гражданскими активистами Таллинна подтвердили предположение о высокой потенциальной готовности жителей к участию в городской политике, однако специфические тонкости взаимодействия центральной и местной власти выявили проблему низкой координации между этими органами. Во многом высока связь и поддержка местных инициатив старейшинами районов, где сильны соседские общины и жители способны к коллективному действию, однако во многих случаях инициативы горожан не доходят до стадии реализации. Отметим, что развитые технологии стали инструментом, создающим удобство для пользователей, но не изменили качественных отношений, пределом которых (в позитивном смысле) может стать электронная демократия. Базовые ресурсы для этого уже созданы, на очереди – политическая воля к их использованию для вовлечения граждан в политику.

Список литературы

Arnstein S.R. 1969. A Ladder of Citizen Participation. – *JAIP*. Vol. 35. No 4. July. P. 216-224.

Barnes M. 2009. *Subversive Citizens: Power, Agency and Resistance in Public Services*. Policy Press. 240 p.

Frey T.J. 2011. *Communicating with the Future: How Re-engineering Intentions Will Alter the Master Code of Our Future*. CGX Publishing. 127 p.

PEREZOLOVA Alena Sergeevna, postgraduate student of the Chair of History and Theory of Politics, Political Science Faculty, Lomonosov Moscow State University (1, Leninskie Gory St, Moscow, Russia, 119234; a_perezolova@mail.ru)

ACCESS TO INFORMATION, CONSULTATION AND PUBLIC PARTICIPATION IN URBAN POLICY: CASE STUDIES OF TALLINN AND MOSCOW

Abstract. This article considers open access cases of Tallinn and Moscow urban policy associated with large-scale application of information technologies. The idea of open access is analyzed from the side of how is the public structures are opened to information, consultation and public participation in urban policy. Estonia is famous as a user of the newest technology for personal identification, such as electronic passports and mobile ID, electronic voting systems, paperless government and widespread free access to the Internet. For the last few years Moscow also joined the club of modern and well technologically developed cities. All these sources are considered as a mechanism for creating a favorable environment for public participation. Analyses of the Moscow experience of creation of special technological infrastructure for interaction with citizens and practices of electronic referendums at the «Active citizen» project put the Moscow city to competitive stage of urban development and public consultations experience. The necessity of a participatory technology reveals the trend towards

¹ International Telecommunication Union (ITU) percentage of individuals using the Internet, fixed (wired) Internet subscriptions, fixed (wired)-broadband subscriptions 2014. Доступ: <http://www.itu.int/net4/itu-d/icteye/> (проверено 10.06.15).

² Referendum Act. P. 2. Principles of referendum. Passed 13.03.2002. RT I 2002, 30, 176. Entry into force 06.04.2002.

the use of technical devices for a more targeted and cost-effective public consultation and services. Citizens became more informed about the urban problems as users of urban facilities and as potential initiators and founders of a comfortable urban environment for their prosperity.

Keywords: public consultations, open access policy, participatory mechanism, Internet technologies, ID-cards, referendum, e-democracy

ЭКЗЕКОВ Мусса Хабалевич – докторант кафедры национальных и федеративных отношений Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (119571, Россия, г. Москва, пр-кт Вернадского, 84; kamzes@hotmail.com)

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. В статье предпринята попытка выявить и проанализировать некоторые ключевые нормативно-правовые принципы государственной политики в сфере защиты и дальнейшего развития национальных культур и языков коренных малочисленных народов РФ. Автор показывает, что, наряду с правами отдельно взятого человека, такой же ценностью являются права отдельно взятого коллектива, национального, конфессионального, культурного, языкового и иного меньшинства. Об этом свидетельствует большой круг действующих в мире международно-правовых документов, посвященных данной проблеме. Главное внимание в статье уделено анализу статей Конституции РФ и важнейших нормативно-правовых актов, на которых основывается политика государства по защите прав коренных малочисленных народов на сохранение и развитие своих традиционных культур и языков.

Ключевые слова: малочисленные народы, культура, язык, право, закон, защита, конституция, документ, политика

В современном мире для жизнеспособности, выживания и дальнейшего развития любого малочисленного народа, этнонационального, культурного, лингвистического меньшинства ключевое значение имеет его признание как интегральной части общенационального сообщества, а его представителей – как полноправных граждан государства. С этой точки зрения ключевое значение имеет право его носителей на сохранение и развитие своей культуры и языка, их использование как в повседневной жизни, так и в общественных институтах, средствах массовой информации, органах государственной власти. В противном случае рано или поздно они маргинализуются и оказываются обреченными на постепенное исчезновение. Такая постановка вопроса приобретает дополнительную значимость в современных условиях глобализации и информационной революции, при которых перед многими коренными малочисленными народами РФ, помимо всего прочего, стоит вопрос об их физическом выживании.

Разумеется, права и свободы человека независимо от национальной, страновой, конфессиональной, расовой принадлежности представляют собой высшую ценность. Но такой же высшей ценностью являются также права отдельно взятого коллектива, национальной, конфессиональной, культурной и иной общности. Не является секретом тот факт, что люди зачастую подвергаются дискриминации не только в качестве отдельно взятых индивидуальных членов общества, но и как представители названных и иных меньшинств. Поэтому нельзя не отметить значимость так называемых коллективных прав, под которыми имеются в виду права отдельно взятых индивидов как представителей определенного малочисленного сообщества людей.

И действительно, если тот или иной народ, тем более малочисленный, находится в бедственном положении как с юридически-правовой, так и социально-