

SOKOLOV Aleksandr Vladimirovich, *Cand.Sci. (Pol.Sci.)*, Associate Professor of the Chair of Social and Political Theories, Yaroslavl Demidov State University (14 Sovetskaja St, Yaroslavl, Russia, 150000; alex8119@mail.ru)

LEVCHENKO Ilya Alekseevich, student of the Faculty of Social and Political Studies, Yaroslavl Demidov State University (14 Sovetskaja St, Yaroslavl, Russia, 150000; levchenkoilja@gmail.com)

FEATURES OF ATTRACTION OF RESOURCES BY PROTESTERS

Abstract. Protest activity can be effectively implemented in those cases when it has necessary resources at its core. The article examines the tools for resource mobilization in protest campaigns on the example of four protest campaigns. An analysis of protest actions helps identifying such tools for attracting resources by protest associations as crowdsourcing, volunteer resources, association with other movements and associations, involvement of political parties, mass protest actions and cultural events. The dominant strategies of the movements are highlighted in the process of attracting resources. The authors note that the key tool in the organization of protest activity is the building of network interaction within the protest movement, as well as the effective communication and interaction with external actors.

Keywords: protest, resources, network cooperation, mobilization, communication

ЧУГУНОВ Андрей Владимирович — кандидат политических наук, директор Центра технологий электронного правительства Санкт-Петербургского национального исследовательского университета информационных технологий, механики и оптики (199034, Россия, г. Санкт-Петербург, В.О., Биржевая линия, 14; chuginov@egov-center.ru)

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ГРАЖДАН С ВЛАСТЬЮ КАК КАНАЛ ОБРАТНОЙ СВЯЗИ В ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СРЕДЕ ЭЛЕКТРОННОГО УЧАСТИЯ

Аннотация. Статья посвящена феномену электронного участия, которое понимается как комплекс методов и инструментов, обеспечивающих электронное взаимодействие граждан и органов власти с целью учета мнения граждан в государственном и муниципальном управлении при принятии политических и управленческих решений. На основе анализа нормативной правовой базы, легитимирующей отдельные компоненты электронного участия, представлена институциональная модель функционирования этих компонентов в Российской Федерации с учетом интересов центров принятия решений на федеральном и региональном уровнях.

Ключевые слова: электронное участие, институционализация, электронное правительство, центры принятия решений, институциональная модель

Внедрение технологий информационного общества и электронного правительства вносит существенные изменения в публичную сферу и политические процессы. Основной спектр изменений (зачастую весьма существенных) лежит в области трансформации институциональной среды, в которой осуществляются демократические процессы в конкретной политической системе. Несомненно, самым существенным институциональным изменением политической системы при активном использовании электронных инструментов является применение методов «прямой демократии». Стоит отметить, что без применения информационных технологий методы «прямой демократии» могут хорошо работать лишь

на муниципальном уровне, при этом чем больше число участников социальной группы, тем сложнее становится применять такие методы. Использование информационных технологий позволяет решить проблему непосредственного взаимодействия в случаях, когда большое число участников либо их территориальная удаленность не позволяет проводить непосредственные обсуждения, выборы, сбор мнений или иные действия достаточно оперативно.

Настоящая статья является продолжением научной дискуссии, которая ведется на площадке журнала «Власть» в последние годы. Имеется серия работ, представляющих результаты исследований по темам, которые можно разделить на три направления:

- развитие электронного правительства как компонента государственной информационной политики [Бершадская 2013; Лябах 2016; Цаплин 2016];
- использование социальных сетей и электронной коммуникации в социально-политической активности граждан [Волочаева 2012; Рябушко 2012; Семенов 2013; Соколов 2015; Журавлева 2016];
- краудсорсинг как институт электронной демократии [Фельдман 2014; Волошинская 2016; Казакова, Денисова 2016].

Важной проблемой, которая в настоящее время только выносится на научную дискуссию, является вопрос: образуются ли при развитии «электронного участия» и использовании механизмов электронного взаимодействия власти и общества новые социальные институты? А если образуются, то на каком этапе развития, и как можно определить основные критерии и признаки этих институциональных изменений?

Серьезной проблемой является отсутствие в современной российской политической науке общепринятого определения электронного участия как нового явления, находящегося на стыке политологии и информатики.

Под электронным участием автор понимает комплекс методов и инструментов, обеспечивающих электронное взаимодействие граждан и органов власти с целью учета мнения граждан в государственном и муниципальном управлении при принятии политических и управленческих решений. Важным показателем эффективности электронного участия является оперативность и качество реагирования органов власти и подведомственных организаций на обращения граждан по широкому кругу проблем, в т.ч. не относящихся напрямую к политическому процессу.

Под электронным взаимодействием в данной статье подразумевается двусторонний обмен информацией между обществом (отдельными гражданами, представителями общественных движений, бизнес- и экспертного сообщества) и представителями власти всех уровней в современном киберпространстве. Электронное взаимодействие предполагает, прежде всего, эффективные взаимоотношения граждан по поводу предоставления электронных услуг, а также вовлечение граждан в публичную политику, расширение существующих каналов взаимодействия власти и общества. В идеале эффективное электронное взаимодействие должно способствовать улучшению имиджа органов власти и реально помогать гражданам в решении их насущных проблем [Филатова, Чугунов 2013]. Следует подчеркнуть, что электронное взаимодействие не следует сводить исключительно к использованию интернет-технологий.

Вопрос о сфере применения термина «электронное участие» с точки зрения политической науки можно рассматривать, либо ограничивая его применение собственно сферой политических отношений, либо используя расширительную трактовку, а именно включая весь спектр проблем граждан, при решении которых задействованы органы власти и подведомственные структуры. Автор придерживается мнения, что необходимо использовать расширительную трактовку, т.к. в

реальности практически невозможно отделить «чистую» политику от ее проявлений, которые непосредственно касаются жизни граждан. Некоторым подтверждением данного тезиса является и то, что вопросы, связанные с удовлетворенностью граждан результатами оказания государственных и муниципальных услуг, являются важным компонентом государственной политики не только в России, но и во всех государствах, придерживающихся той или иной модели демократии. Специфика реализации методов электронного участия также связана и с конкретной моделью демократического процесса, реализуемой в соответствующей социокультурной среде и политической системе. На это влияет и система норм и традиций конкретного общества. В этой связи интересен и весьма дискуссионен вопрос о возможности применения методов и технологий электронного участия в авторитарной модели управления.

Большое значение имеет и фактор развития гражданского общества как среды, в которой осуществляется общественное участие и его специфическая форма – электронное участие.

Феномен «гражданское общество» нами понимается как тип социальной интеграции, возникающий на основе солидарности независимых индивидов, придерживающихся конвенционально вырабатываемых норм социального взаимодействия. Данное определение опирается на исследовательскую традицию изучения публичной сферы и гражданского общества, представленную в работах Ю. Хабермаса, Дж. Александера, Л.Г. Ионина, С.В. Патрушева [Хабермас 2001; Alexander 2006; Ионин 2008; Патрушев 2009]. Согласно этой концептуальной линии, именно гражданское общество является специфической институциональной средой, предоставляющей возможности для гражданской активности.

С.В. Патрушев выделяет два основных типа гражданской активности: гражданское участие и гражданское действие [Патрушев 2009: 25-26]. Гражданское участие – это адаптивная публичная активность, связанная с реализацией универсальных прав и свобод и соответствующих компетенций, обеспечивающая достижение индивидуальных, групповых и общественных целей в существующих институциональных условиях. По масштабу целей и ориентации гражданское участие может быть индивидуальным, коллективным и общественным. Гражданским действием, напротив, называется неадаптивная публичная активность, направленная на трансформацию сложившихся институциональных практик и их нормативно-ценностных оснований. Гражданское действие – это активность, «связанная с проблемами реализации универсальных прав и свобод: обеспечение равноправия гражданских статусов, преодоление разрыва между формальными и реальными правами в повседневной жизни, устранение барьеров на пути гражданского участия, снятие ограничений на осуществление прав в тех или иных сферах» [Патрушев 2009: 27].

Исследования, проведенные Центром технологий электронного правительства Университета ИТМО в рамках научных и мониторинговых проектов [Чугунов 2013], в т.ч. экспертные опросы по темам, связанным со спецификой развития технологий и методов «электронного управления» и возникающими при этом барьерами [Видясова, Михайлова 2016], показывают, что основные проблемы и барьеры носят не технический, а организационно-правовой характер [Трутнев, Чугунов 2014]. В частности, данные экспертных опросов свидетельствуют о том, что проблемы отсутствия нормативной базы или плохой координации при внесении изменений в нормативные правовые акты являются наиболее острыми [Чугунов 2010; 2012].

В 2011 – начале 2013 г. в России был дан старт серии проектов, которые можно отнести к направлениям «электронная демократия» и «электронное участие». Тематика, связанная с электронным участием граждан, приобрела особую акту-

альность в связи со стартом нового направления межгосударственного сотрудничества в русле *Open Government Partnership*¹, став предметом дискуссий как на государственном уровне, так и в научно-образовательном и экспертном сообществе.

В феврале 2012 г. по данному вопросу высказался В.В. Путин, который в своей статье указал, что механизмы политической системы необходимо настроить таким образом, чтобы она своевременно улавливала и отражала интересы больших социальных групп и обеспечивала бы публичное согласование этих интересов. А в качестве одного из механизмов решения данной задачи была обозначена интернет-демократия, которая «должна быть встроена в общий поток развития институтов прямой референдумной демократии». При этом подчеркивалось, что особенно широкое применение она должна получить на муниципальном и региональном уровне. «В каждом муниципалитете, — отмечал В.В. Путин, — должны проходить не только прямые выборы глав и депутатов муниципального собрания. Оценку народа должны получать и другие чиновники, занимающие ключевые должности»².

Несомненно, данная публикация была воспринята российскими властными структурами как сигнал для включения в свою деятельность новых методов организации обратной связи с гражданами.

В 2012 г. был запущен ряд региональных проектов, в качестве наиболее успешного среди них можно выделить портал «Наш город»³, который занимается сбором проблем от граждан, проведением народного контроля деятельности органов власти и формированием рейтингов по различным разрезам. С 2015 г. в Москве начали реализовываться краудсорсинговые проекты, ориентированные на вовлечение жителей города в решение важных и актуальных проблемных ситуаций. Самым массовым стал проект «Московская поликлиника», в котором за весьма короткий срок (2–16 марта 2015 г.) приняли участие около 60 тыс. чел. При всей масштабности этот проект и другие, инициируемые властью краудсорсинговые инициативы, подвергаются критике со стороны исследователей и аналитиков [Казакова, Денисова 2016]. В частности, отмечается, что рамки обсуждения, задаваемые организаторами, зачастую оставляют за пределами обсуждения важные проблемы, а решения вырабатываются по локальным задачам, которые можно было решить и без организации столь масштабных акций.

В Санкт-Петербурге общественное движение «Красивый Петербург» начало использовать интернет-технологии для организации обращений граждан в административные структуры на 2 года раньше, чем был создан портал «Наш Санкт-Петербург». При этом возникла ситуация конкуренции, когда отдельные административные структуры стали отказывать в приеме электронных обращений от граждан, мотивируя это наличием другого канала для таких обращений — ресурса, созданного и сопровождаемого органами власти. Аналогичные порталы, обеспечивающие интерактивное взаимодействие органов власти, стали создаваться во многих регионах России с 2015 г.

Возможность такой скорости развития и востребованности ресурсов в сфере электронного участия напрямую связана с быстрым ростом интернет-аудитории в России. Если в 2003 г. месячная аудитория пользователей сети Интернет в РФ составляла 9,9 млн чел., или 9% взрослого населения России, а суточная — 3,2 млн, или 3% граждан, то в 2016 г. эти показатели составили, соответственно, 81,2 млн чел., или 70% для месячной аудитории и 69,2 млн чел., или 59% для

¹ <http://www.opengovpartnership.org/>

² Путин В.В. Демократия и качество государства. — *Коммерсантъ*. 2012. № 20/П(4805). 06.02. Доступ: <http://kommersant.ru/doc/1866753> (проверено 20.11.2016).

³ <http://gorod.mos.ru/>

суточной аудиторией¹. Важной характеристикой является также востребованность услуг электронного правительства. В 2016 г. произошел резкий рост по всем основным показателям, что свидетельствует о том, что система, наконец, заработала в достаточно широких масштабах. Число реальных пользователей электронных услуг имеет однозначный показатель — число граждан РФ, прошедших регистрацию на Едином портале государственных услуг (ЕПГУ) и имеющих учетную запись в Единой системе идентификации и аутентификации (ЕСИА). В стране развернута сеть из 15 тыс. точек регистрации и авторизации в ЕСИА (85% приходится на многофункциональные центры оказания государственных и муниципальных услуг). Если на начало 2016 г. в ЕСИА было зарегистрировано 22,5 млн пользователей и оказан за год 51 млн услуг, то к сентябрю 2016 г. число зарегистрированных достигло 33,6 млн чел., а число услуг, оказанных через ЕПГУ, достигло 220 млн.² Это можно рассматривать как постепенный переход от количества к качеству, т.к. для сравнения можно привести статистику 2012–2014 гг., когда число услуг было немногим более числа зарегистрированных пользователей, т.е. получалось, что в среднем в течение года один пользователь воспользовался всего одной электронной услугой.

На рис. 1 представлена разработанная нами институциональная картина электронного правительства и электронного участия. Подчеркнем, что для построения модели институциональных отношений между властью и гражданами, реализуемых в информационной среде, феномен электронного участия необходимо рассматривать в тесной связи и в общем контексте с рассмотрением феномена электронного правительства. Причем институциональные аспекты, в т.ч. нормы и правила, формулируемые как в правовой базе, так и на уровне межэлитных отношений, являются определяющими. Модель институциональных отношений включает взаимодействие между центрами принятия решений, нормативную правовую базу, регулирующую правила функционирования инфраструктуры, обеспечивающей электронное взаимодействие граждан с органами власти. Естественно, в модель входят не только федеральные, но и региональные власти, а также собственно граждане, использующие различные каналы взаимодействия с властью. Причем каналы могут быть как независимыми, так и встроенными в систему государственных информационных ресурсов.

На наш взгляд, можно вычленил 3 основных канала электронного взаимодействия в современной России:

1) официальный канал, обеспечивающий функционирование системы электронных услуг (электронное правительство);

2) неофициальный канал, представленный информационными системами общественных организаций и движений (электронное участие, инициированное гражданами);

3) официальный канал, обеспечивающий обратную связь власти с гражданами через информационные системы, созданные и поддерживаемые органами власти или подведомственными организациями (электронное участие, инициированное властью).

При этом два канала электронного участия явно выполняют функцию обратной связи для всей системы, представленной на данной схеме.

Легитимность ресурса электронного участия является важной позицией, которая существенно влияет на его популярность и востребованность со стороны

¹ Интернет в России: динамика проникновения. Весна 2016. Исследование Фонда «Общественное мнение». 11 октября 2016. Доступ: <http://fom.ru/SMI-i-internet/13012> (проверено 20.11.2016).

² Презентация заместителя министра связи и массовых коммуникаций России А. Козырева на конференции TAdviser IT Government DAY. 22 октября 2016. Доступ: http://www.tadviser.ru/index.php/Статья:Конференция_IT_Government_Day_2016/ (проверено 20.11.2016).

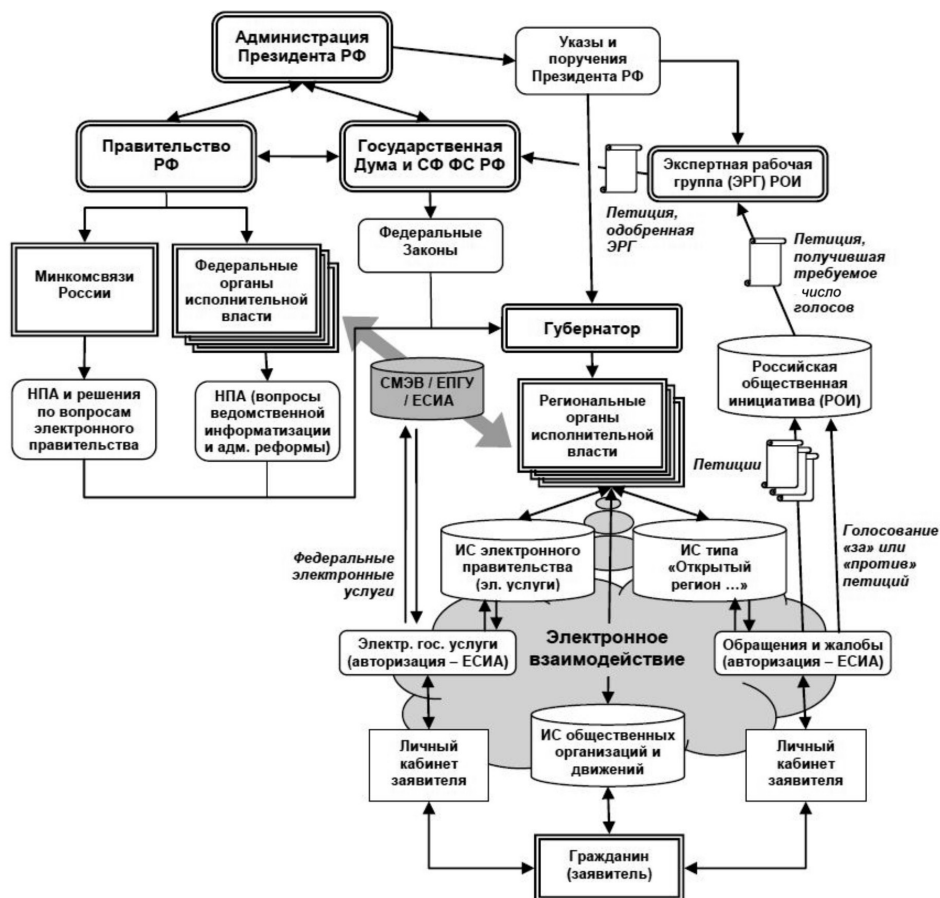


Рисунок 1. Обобщенная схема институционального взаимодействия электронного правительства и электронного участия в Российской Федерации (по состоянию на 2016 г.)

граждан. При этом имеются примеры, когда общественное объединение, предоставляя гражданам неофициальный канал электронного участия, обеспечивает легитимацию процедуры подачи заявления в орган власти, опираясь на процедуры, зафиксированные в соответствующей нормативной правовой базе (например, в федеральном законе «Об обращениях граждан»).

В заключение следует сформулировать следующие тезисы.

Электронное участие как комплекс методов и инструментов, обеспечивающих информационное взаимодействие граждан и органов власти, следует рассматривать применительно как к политическим процессам, так и ко всему спектру проблем граждан, при решении которых задействованы органы власти и подведомственные структуры. Соответственно, к ресурсам электронного участия относятся, например, и системы, обеспечивающие реагирование власти на проблемы ЖКХ и городского хозяйства.

В 2011–2012 гг. в России начали реализовываться первые проекты электронного участия, в рамках которых делались попытки проработки отдельных элементов институционализации и легитимации данного явления.

Электронное участие, как представлено на модели (рис. 1), является важным

компонентом, обеспечивающим обратную связь для всей системы электронного взаимодействия гражданина и власти, включающей в т.ч. и многоуровневую инфраструктуру электронного правительства. Однако в настоящее время эта обратная связь функционирует недостаточно эффективно, т.к. имеется ряд институциональных барьеров, созданных властью для исключения возможности использования технологий электронного участия внесистемной оппозицией. При этом имеется явная заинтересованность со стороны власти в использовании информации о характере и направленности обращений граждан для текущего мониторинга ситуации в регионах и муниципалитетах.

Большое значение, на наш взгляд, имеет исследование мотивов, которые побуждают органы власти, в т.ч. лиц, принимающих решения, инициировать и развивать проекты электронного участия. Разумеется, в этом случае большое значение имеет позиция по данному вопросу высшего руководства страны и нормативная правовая база, а также государственные программы и, в ряде случаев, международные обязательства.

Работа выполнена при поддержке РГНФ, проект № 15-03-00715 «Электронное управление в процессах евразийской экономической интеграции: структура и основные модели» и Университета ИТМО, проект №417008.

Список литературы

Бершадская Л.А. 2013. Акторно-сетевая модель электронного правительства в Российской Федерации. — *Власть*. № 3. С. 40-43.

Видясова Л.А., Михайлова Е.В. 2016. Инструменты электронного участия: барьеры на пути развития в России. — *Информационные ресурсы России*. № 6. С. 31-33.

Волочаева О.Ф. 2012. Гражданское общество и интернет-коммуникация в контексте современного политического процесса. — *Власть*. № 11. С. 18-22.

Волошинская А.А. 2016. «Российская общественная инициатива»: парадоксы отечественной электронной демократии. — *Власть*. № 1. С. 47-50.

Журавлева Т.А. 2016. Латентные сети в публичной политике. — *Власть*. № 6. С. 22-28.

Ионин Л.Г. 2008. Теоретические вопросы гражданского общества. — *Факторы развития гражданского общества и механизмы его взаимодействия с государством*. М.: Вершины. С. 10-36.

Казакова Н.Д., Денисова Ж.А. 2016. Технология краудсорсинга в государственном региональном управлении (на примере краудсорсинг-проектов города Москвы). — *Власть*. № 4. С. 21-28.

Лябах А.Ю. 2016. Интернет как инструмент реализации государственной политики Российской Федерации. — *Власть*. № 10. С. 42-45.

Патрушев С.В. 2009. Гражданская активность: институциональный подход. Перспективы исследования. — *Полис. Политические исследования*. № 6. С. 24-32.

Рябушко А.Н. 2012. Влияние политических лидеров через личные блоги. — *Власть*. № 11. С. 35-37.

Семенов Е.Е. 2013. Виртуальная сетевая парадигма политической активности. — *Власть*. № 4. С. 34-38.

Соколов А.В. 2015. Электронные коммуникации в социальной активности граждан. — *Власть*. № 3. С. 67-71.

Трутнев Д.Р., Чугунов А.В. 2014. Развитие электронных услуг и методов «электронного управления»: вопросы оценки эффективности реализации проектов. — *Информационные ресурсы России*. № 5. С. 5-10.

Фельдман П.Я. 2014. Политический краудсорсинг как институт электронной демократии: проблемы становления и развития. — *Власть*. № 6. С. 21-26.

Филатова О.Г., Чугунов А.В. 2013. Электронное взаимодействие между обществом и властью: формирование концепции и практика реализации в России. — *Управленческое консультирование*. № 8(56). С. 57-67.

Хабермас Ю. 2001. *Вовлечение другого. Очерки политической теории*. СПб: Наука. 380 с.

Цаплин А.Ю. 2016. Электронное правительство или двуликий Янус? — *Власть*. № 9. С. 79-83.

Чугунов А.В. 2010. Российская концепция «электронного государства»: формирование государственной политики и организационно-правовые проблемы. — *Вестник Московского университета*. Сер. 12. Политические науки. № 3. С. 78-89.

Чугунов А.В. 2012. Внедрение технологий «электронного правительства» в России: организационно-правовые проблемы и барьеры развития. — *Информационные ресурсы России*. № 5. С. 2-7.

Чугунов А.В. 2013. Развитие электронного правительства в России: международные рейтинги и актуализация текущих проблем реализации проектов на федеральном и региональном уровнях. — *Межотраслевая информационная служба*. № 2. С. 31-40.

Alexander J.C. 2006. *The Civil Sphere*. N.Y.: Oxford University Press. 816 p.

CHUGUNOV Andrei Vladimirovich, *Cand.Sci. (Pol.Sci.)*, Director of E-Governance Center, Saint-Petersburg National Research University of Information Technologies, Mechanics and Optics (14 Birzhevaya Line, VO, St. Petersburg, Russia, 199034; chugunov@egov-center.ru)

COOPERATION OF CITIZENS WITH THE AUTHORITY AS A FEEDBACK CHANNEL IN E-PARTICIPATION: INSTITUTIONALIZATION ISSUES

Abstract. *The paper considers e-participation as a complex of tools and methods to provide G2C interaction aiming to take into account citizens' opinion in federal and municipal decision-making. The author presents an institutional model of e-participation functioning in Russia based on legislation analysis in this filed. The model considers the interests of federal and municipal decision-making centers' interests.*

At present, the institutional pattern of e-participation in the Russian Federation still has no explicit nature. A gradual increase of interest in use of modern information technologies for the general modernization by the top officials of the country's economy in 2016 could be an indirect evidence of this trend. E-participation is an important component that provides feedback for the whole system of the electronic interaction between the citizens and the authorities, including, in particular, multi-level e-government infrastructure. Currently, however, this feedback is not functioning effectively, since there are a number of institutional barriers created by the power institutions to exclude the possibility of using e-participation technology by non-systemic opposition. At the same time, there is a clear authorities' interest in information use and direction of citizens to the ongoing monitoring of the situation in the regions and municipalities.

Keywords: *e-participation, institutionalization, e-government, decision-making centers, institutional model*
