УДК 332 DOI: 10.22394/2079-1690-2020-1-3-285-290

# О ВЗАИМОСВЯЗИ ПРОТЕСТНОГО ДВИЖЕНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ТЕХНОЛОГИЙ СО-УПРАВЛЕНИЯ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ) ОРГАНАХ ВЛАСТИ ГОРОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ

***Туманян Гарник Вагинакович*** магистрант, Национальный исследовательский Томский государственный университет (634029, Россия, г. Томск, ул. Советская, 59). E-mail: tumangar@mail.ru

***Аннотация***

*В статье рассматривается опыт городов федерального значения в области внедрения партисипативных практик современного публичного управления в деятельности законодательных органов власти. Анализируется информация об используемых практиках. Данные о количестве и качестве практик со-управления, используемых в городах федерального значения, сопоставляются с уровнем протестного движения в данных субъектах Федерации. Проведённое исследование выдвигает гипотезу о том, что партисипативные технологии государственного управления вводятся законодательными органами власти на территориях городов федерального значения по мере необходимости в ответ на протестное движение. Чем выше уровень протестности, тем сильнее партисипативная культура в городах федерального значения.*

***Ключевые слова:*** *партисипативность, публичное управление, менеджмент, общественный выбор, участие граждан, государственное управление, управленческие технологии, протестное движение, демократическая практика.*

В Российской Федерации укореняются антропосоциетальные тенденции в общественных отношениях [1, с. 25]. Сильный и независимый актор, обладающий производственными силами постиндустриальной эпохи в виде знаний и креативности, занимает центральную позицию в социуме [2, с. 67]. Государства с развитой демократической практикой в ответ на социетальные трансформации выстраивают политику «сервисности» и рассматривают деятельность государства как субъекта, предоставляющего услуги акторам. В государствах данного типа активно развиваются партисипативные управленческие технологии и практика со-управления [3, с. 178], где акторы встают в один ряд с органами власти и социальными институтами [4, с. 60].

В Российской Федерации активно перестраивается культура государственного и муниципального управления, создаются и развиваются управленческие технологии, которые вовлекают в процессы управления разные группы акторов. По причине отсутствия нормативно-правовой базы, регулирующей использование партисипативных технологий, создаётся разная практика использования данных технологий в разных субъектах РФ. Благотворно влияют на подобного рода дифференциацию также различные обстановки в субъектах РФ: социально-политические, экономические, традиционалистические и институциональные.

Отдельно, из общего количества субъектов РФ, можно выделить активность акторов в городах федерального значения (Москва, Санкт-Петербург, Севастополь). В данных городах наблюдается слабая политическая активность акторов (вызванная относительно высоким уровнем жизни) с высоким уровнем протестного движения [5, с. 85]. Существует мнение, что субъекты подобного типа, имеющие высокую численность населения, концентрируют у себя большой спектр проблем, для них характерен «активистский» тип политического участия акторов, которые свободно вовлекаются в политические процессы и имеют слабую зависимость от властных институтов[1].

В данных регионах наблюдается низкое количество партисипативных механизмов публичного управления, что в свою очередь, с одной стороны, может объяснить высокий уровень протестности, но и с другой стороны, отсутствие механизмов партисипативного управления не создаёт площадок для совершения новых актов гражданского недовольства. Как известно, протестная часть акторов активна в своей деятельности (на фоне политически пассивного большинства) и при вовлечении в процессы со-управления активное меньшинство, благодаря административным механизмам партисипативного управления, будет диктовать условия пассивному большинству.

[1] «Заметный март»: рейтинг протестной активности регионов РФ, март 2019 года. Подробности: https://regnum.ru/news/accidents/2609425.html

Также, если брать во внимание уровень протестности городов федерального значения, можно предположить, что партисипативные механизмы государственного управления вводятся по мере необходимости в ответ на протестное движение, так как решения (вплоть до провальных), принятые с использованием данных технологий, уменьшают уровень недовольства акторов.

Методология исследования заключается в анализе существующих партисипативных практик в городах федерального значения посредством анализа официальных сайтов органов власти и анализа нормативно-правовой базы данных субъектов Федерации. Акцентирование внимания на электронные ресурсы законодательных органов власти обусловлено растущей популярностью электронной партисипации граждан, что возможно благодаря её удобству для акторов и государства [6, с. 52], а также возможности некоторых групп граждан участвовать в партисипации только подобным образом [7, с. 278]. Электронное участие является платформой непрекращающегося диалога между акторами и государственными структурами в сети и динамичным взаимодействием между информационными технологиями и социальными структурами [8, с. 347].

Особое место при рассмотрении партисипативных практик занимают управленческие технологии в законодательных органах власти. Законодательные органы формируются по принципу представительства и отражают демократический выбор населения, следовательно, деятельность лиц с делегированными народом полномочиями должна соответствовать ожиданиям и потребностям акторов. Теоретически ветви власти, существующие на сегодняшний день, являются плодом системы сдержек и противовесов, но практически, именно законодательные органы формируют политическую систему и занимаются распределением ресурсов и по сути являются важнейшим звеном принятия государственных решений.

Практика законодательных органов власти также интересна по причине существования мнения о кризисе представительной демократии, который в свою очередь приводит к созданию площадок для реализации технологий прямой и консультативной демократии [9, с. 15] и внедрения партисипативных технологий современного публичного управления с целью сохранения уровня общественного одобрения и поддержки деятельности органов власти.

Условно можно разделить партисипативную деятельность, рассматриваемую в исследовании, на четыре направления: проведение опросов населения, проведение общественных обсуждений, наличие возможности законодательной инициативы акторов, наличие института Общественного совета (контрольно-экспертная функция) при законодательном органе власти. Ниже рассмотрим применение данных технологий в городах федерального значения.

Законодательным органом города Москва является Московская городская Дума. На территории города действует практика законодательной инициативы граждан. Даная технология регулируется Законом города Москвы от 11 декабря 2002 года № 64 "О гражданской законодательной инициативе в городе Москве"[1]. По своей сути, это практика гражданских петиций, что в свою очередь оговаривается в данном нормативно-правовом акте. Технология имеет множество ограничений, связанных с количеством и методами сбора подписей, в частности для рассмотрения инициативы необходимо собрать 50 тысяч подписей. Акторы, подписавшие инициативу, не могут представлять более 10 процентов от жителей одного района города и 20 процентов от жителей административного округа, что затрудняет продвижение вопросов, локализованных какой-либо территорией.

Ещё одно ограничение касается общего количества акторов, подписавших инициативу: их количество не должно превышать более чем на 15 процентов число подписей, необходимых для рассмотрения инициативы, то есть при необходимом количестве 50 тысяч подписей нельзя подавать список с более чем 57500 подписями. Данный пункт противоречит принципам партисипативности и выражения мнения граждан, так как количество заинтересованных лиц может быть больше указанного ограничения. Использование данной законодательной оговорки может скрывать реальный общественный интерес и уровень гражданского недовольства тем или иным вопросом. Ещё одним немаловажным ограничением является перечень вопросов, которые не могут быть рассмотрены. К уже стандартным ограничениям по вопросам

[1] Закон города Москвы от 11 декабря 2002 года № 64 "О гражданской Законодательной инициативе в городе Москве" https://mobile.duma.mos.ru/ru/528/page/zakon-goroda-moskvyi-ot-11-dekabrya-2002-goda-64-o-grajdanskoy-zakonodatelnoy-initsiative-v-gorode-moskve?tryMobile=1

о кадровой политике и полномочиям органов власти данный акт ставит ограничения также на вопросы о перерасмотрении бюджетов, административном делении, налоговой политике и мерам по обеспечению здоровья и безопасности акторов, проживающих на территории города. Данные ограничения, по нашему мнению, недемократичны и сильно сужают перечень важных для общества вопросов, которые могут быть рассмотрены органом власти.

При законодательном органе власти действует Общественный совет, функционирующий согласно Постановлению Московской городской Думы от 17 февраля 2010 года №43 "Об Общественном консультативном совете политических партий при Московской городской Думе"[1]. Общественные советы при законодательных органах власти, как правило, создаются с целью общественного контроля, но данная практика в городе Москва имеет серьёзное ограничение в виде необходимости членства представителей совета в политических партиях. Данное ограничение носит дискриминативный характер по отношению к акторам, не желающим вступать в политические партии. Ещё одним ограничением является назначение членов Совета руководством партий, представленных в городе Москва; по сути, создаются серьёзные риски лоббирования интересов партий и отсутствия общественного контроля как такового, так как контроль за деятельностью депутатов (в виде экспертных заключений, закреплённых в положении о деятельности Совета) осуществляют лица, назначенные ими же (депутатами) или их партийным руководством.

Законодательным органом города Санкт-Петербурга является Законодательное Собрание Санкт-Петербурга. Деятельность данного органа вследствие анализа официального сайта и анализа нормативно-правовой базы показала практическое отсутствие партисипативных технологий.

Единственной технологией, которая частично может быть партисипативной и может отражать интересы акторов, это право законодательной инициативы почётных граждан города Санкт-Петербурга[2]. Хотя количество почётных граждан строго регламентировано, но они являются яркими представителями общественности, политиками, деятелями культуры, искусства и других публичных профессий. Данная категория акторов, как правило, довольно активна и часто участвует в жизни гражданского общества.

Законодательным органом города Севастополя является Законодательное Собрание города Севастополя. Деятельность данного органа власти, вследствие анализа официального сайта и анализа нормативно-правовой базы, показала ситуацию полного отсутствия партисипативных технологий.

Деятельность Общественного совета при Законодательном Собрании города Севастополя закреплена нормативно-правовыми актами[3], но фактически такого органа не существует. Это вполне может быть связано с принятием Закона г. Севастополя от 20 октября 2015 г. N 192-ЗС "Об осуществлении общественного контроля в городе Севастополе" в спешке, в период вступления в состав РФ и деятельность такого Органа ещё не адаптирована под институциональную обстановку города.

Анализ официального сайта Законодательного Собрания города Севастополя[4] показал отсутствие партисипативной технологии проведения опросов, в графе «Опросы» находится лишь два вопроса, связанных с функционированием самого сайта.

Подводя итоги проведённому исследованию партисипативных технологий, существующих на территориях городов федерального значения, можно составить таблицу партисипативной культуры законодательных органов власти.

---

[1] Постановление Московской городской Думы от 17 февраля 2010 года №43 "Об Общественном консультативном совете политических партий при Московской городской Думе"
https://mobile.duma.mos.ru/ru/827/info/polojenie-i-reglament/polojenie-ob-obschestvennom-konsultativnom-sovete-politicheskih-partiy-pri-moskovskoy-gorodskoy-dume

[2] Устав Санкт-Петербурга (Принят Законодательным Собранием Санкт-Петербурга 14 января 1998 года) (с изменениями и дополнениями). Глава V. Законодательная власть Санкт-Петербурга (ст.ст. 22 - 36)
Система ГАРАНТ: http://base.garant.ru/7953007/b3975f01ce8b0eb0c9b11526d9b4c7bf/#ixzz6FNcorYHW

[3] Закон г. Севастополя от 20 октября 2015 г. N 192-ЗС "Об осуществлении общественного контроля в городе Севастополе"
Система ГАРАНТ: http://base.garant.ru/23709179/5633a92d35b966c2ba2f1e859e7bdd69/#ixzz6FNhTDhRz

[4] Официальный сайт Законодательного Собрания города Севастополя https://sevzakon.ru/polls/

Таблица 1

| Субъект РФ | Опросы граждан | Общественные обсуждения | Законодательная инициатива акторов | Наличие Общественного совета |
|---|---|---|---|---|
| г. Москва | Отсутствуют | Отсутствуют | Возможность имеется, но с ограничениями | Практика присутствует, но объективность гражданской оценки ставится под сомнение из-за порядка формирования |
| г. Санкт-Петербург | Отсутствуют | Отсутствуют | Возможность имеется, но с существенными ограничениями | Отсутствует |
| г. Севастополь | Отсутствуют | Отсутствуют | Отсутствует | Отсутствует |

В представленной выше таблице регионы расположены в порядке убывания количества технологий со-управления в законодательных органах власти. Город Москва имеет наибольшую партисипативную культуру, за ним следуют города Санкт-Петербург и Севастополь.

Публичные слушания по вопросам, связанным с бюджетом и его исполнением, не рассматривались в данном исследовании, так как они носят обязательный характер на всей территории Российской Федерации и могут исказить общие данные по партисипативным практикам.

Исследования С.Э. Мартыновой и С.А. Еварович в области выявления партисипативных кадровых технологий в государственном управлении в ряде инновационных регионов РФ (г. Москва, Томская область, Тульская область, Ханты-Мансийский автономный округ, Ярославская область, Воронежская область, Ульяновская область, Республика Коми) выявили, что город Москва являлся единственным субъектом, где такие технологии отсутствовали [10].

Возвращаясь к вопросу о протестной активности, необходимо рассмотреть исследования в данной области. Согласно исследованиям А.В. Соколова, проведённым в 2013 году, ещё до присоединения Севастополя к РФ, города Москва и Санкт-Петербург находились в категории с высоким уровнем протестного движения [11]. Согласно исследованиям И.А. Халий и К.В. Подъячева, город Севастополь в данный промежуток времени также характеризовался как субъект с высоким уровнем протестного движения [12].

Взаимосвязь протестной активности и партисипативных технологий важно рассмотреть в разрезе исследований последних лет, здесь важное место занимает «Рейтинг протестной активности российских регионов»[1], составляемый Институтом региональной экспертизы. В данном рейтинге существует четыре группы регионов по уровню протестной активности: регионы «Красной зоны»; регионы «Оранжевой зоны»; регионы «Жёлтой зоны»; регионы «Зелёной зоны». Рассматриваемые нами субъекты Федерации стабильно находятся в одних и тех же группах регионов, город Москва в составе регионов «Красной зоны», город Санкт-Петербург в составе регионов «Оранжевой зоны» и город Севастополь в составе регионов «Жёлтой зоны» соответственно. Данное исследование показывает серьёзную дифференциацию по уровню протестного движения в городах федерального значения. При сопоставлении данного рейтинга с таблицей, полученной в ходе исследования, можно подтвердить гипотезу о том, что партисипативные механизмы государственного управления вводятся по мере необходимости, в ответ на протестное движение, так как решения (вплоть до провальных), принятые с использованием данных технологий уменьшают уровень недовольства акторов. То есть в городах федерального значения партисипативное управление реализуется исходя из уровня протестности акторов (чем больше протестное движение, тем больше механизмов со-управления).

Использование партисипативных технологий в деятельности органов власти способно повышать культуру гражданского вовлечения в принятие решений и их народное одобрение. Социетальные трансформации, происходящие в постиндустриальном российском обществе, приводят к созданию новых управленческих моделей и популяризации методов прямой и консультативной демократии. Необходимо понимать, что институциональная разность регионов

[1] «Рейтинг протестной активности российских регионов»
http://kvnews.ru/upload/file/IRE_Protestnaya_aktivnost_08052019.pdf

требует индивидуального подхода к построению государственной политики народного участия, но всё же необходимо иметь федеральный контроль над данными процессами, которые могут игнорироваться региональными властями и увеличивать социально-политический и институциональный разрыв между регионами.

Разность использования партисипативных практик доказывается благодаря проведённому в статье исследованию; даже такая небольшая группа субъектов Федерации, как города федерального значения, имеют серьёзные разрывы между собой в плане наличия механизмов вовлечения акторов в процессы со-управления, а также в проблемное поле входят сами используемые партисипативные практики по причине их несоответствия или разногласий с концепцией партисипативного управления. Проведённое исследование выдвигает гипотезу о том, что партисипативные технологии государственного управления вводятся законодательными органами власти на территориях городов федерального значения по мере необходимости, в ответ на протестное движение. Чем выше уровень протестности, тем сильнее партисипативная культура в городах федерального значения.

**Литература**


1. *Martynova S.* Modern Russian society in the context of anthroposocietal approach // Annals of Anthropological Practice. 2018. №42. P. 19-28.
2. *Мартынова С.Э.* Рациональность актора постиндустриального общества: истоки и следствия для конструирования социальных технологий управления // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Философские науки. 2018 №3. С. 67-77.
3. *Мартынова С.Э.* «Сервисная» модель муниципального управления в социологической интерпретации. СПб.: Социально-гуманитарное знание, 2015. 348 с.
4. *Потехин В.А.* Развитие взаимодействия государства и гражданского общества как условие модернизации управленческой деятельности // Власть. 2010. № 8. С. 59-64.
5. *Шатилов А.Б.* Электорально-политическая активность в российских регионах в период 2013-2017 годов: стабильность и/или инновационное развитие // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. 2017. №6. С. 81-87.
6. *Welch E.W.* The Rise of Participative Technologies in Government. Transformational Government Through eGov Practice: Socio-Economic, Cultural, and Technological Issues // Emerald Group Publishing Limited. 2012. №1. P. 347-367.
7. *Tai K., Porumbescu G., Shon J.* Can e-participation stimulate offline citizen participation: an empirical test with practical implications//Public Management Review. 2020. №2. P. 278-296.
8. *Cordella A., Iannacci F.* Information systems in the public sector: The e-government enactment framework//The Journal of Strategic Information Systems. 2010. №1. P. 52–66. doi:10.1016/j.jsis.2010.01.001.
9. *Offe C.* Referendum vs. Institutionalized Deliberation: What Democratic Theorists Can Learn from the 2016 Brexit Decision // Daedalus. 2017. №3. P. 14-27.
10. *Martynova S.E., Evarovich S.A.* Participative HR-Technologies in the Governance of the Russian Regions // SPACE AND CULTURE, INDIA. 2018. №4. P. 36-47.
11. *Соколов А.В.* Динамика протестной активности в субъектах Российской Федерации // Известия Алтайского государственного университета. 2013. №2. С.262-267.
12. *Халий И.А., Подъячёв К.В.* Крым и Севастополь – регулярные трансформации или устойчивое постоянство? // Россия реформирующаяся. 2016. №14. С. 254-281.


***Tumanyan Garnik Vaginakovich,*** Master Student, National Research Tomsk State University (59, St. Sovetskaya, Tomsk, 634029, Russian Federation). E-mail: tumangar@mail.ru

**ON THE RELATIONSHIP BETWEEN THE PROTEST MOVEMENT AND THE USE OF CO-MANAGEMENT TECHNOLOGIES IN THE LEGISLATIVE (REPRESENTATIVE) AUTHORITIES OF CITIES OF FEDERAL SIGNIFICANCE**

**Abstract**

*This article examines the experience of cities of federal significance in the implementation of participatory practices of modern public administration in the activities of the Legislative authorities. Information about the practices used is analyzed. Data on the number and quality of co-management practices used in cities of Federal significance are compared with the level of the protest movement in these subjects of the Federation. The conducted research puts forward a hypothesis that participatory technologies of public administration are introduced by legislative authorities in the territories of cities of Federal significance as needed, in response to the protest movement. The higher the level of protest, the stronger the participatory culture in federal cities.*

**Keywords:** *participativeness, public administration, management, public choice, citizen participation, public administration, management technologies, protest movement, democratic practice.*

**References**

1. Martynova S. Modern Russian society in the context of anthroposocietal approach // Annals of Anthropological Practice. 2018. №42. P. 19-28.
2. Martynova S.E. Racional'nost' aktora postindustrial'nogo obshchestva: istoki i sledstviya dlya konstruirovaniya social'nyh tekhnologij upravleniya // Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo oblastnogo universiteta. Seriya: Filosofskie nauki. 2018 №3. P. 67-77.
3. Martynova S.E. «Servisnaya» model' municipal'nogo upravleniya v sociologicheskoj interpretacii. SPb.: Social'no-gumanitarnoe znanie, 2015. 348 p.
4. Potekhin V.A. Razvitie vzaimodejstviya gosudarstva i grazhdanskogo obshchestva kak uslovie modernizacii upravlencheskoj deyatel'nosti // Vlast'. 2010. № 8. P. 59-64.
5. SHatilov A.B. Elektoral'no-politicheskaya aktivnost' v rossijskih regionah v period 2013-2017 godov: stabil'nost' i/ili innovacionnoe razvitie // Gumanitarnye nauki. Vestnik Finansovogo universiteta. 2017. №6. P. 81-87.
6. Welch E.W. The Rise of Participative Technologies in Government. Transformational Government Through eGov Practice: Socio-Economic, Cultural, and Technological Issues // Emerald Group Publishing Limited. 2012. №1. P. 347-367.
7. Tai K., Porumbescu G., Shon J. Can e-participation stimulate offline citizen participation: an empirical test with practical implications//Public Management Review. 2020. №2. PP. 278-296.
8. Cordella A., Iannacci F. Information systems in the public sector: The e-government enactment frame-work // The Journal of Strategic Information Systems. 2010. №1. R. 52–66. doi:10.1016/j.jsis.2010.01.001.
9. Offe C. Referendum vs. Institutionalized Deliberation: What Democratic Theorists Can Learn from the 2016 Brexit Decision // Daedalus. 2017. №3. P. 14-27.
10. Martynova S.E., Evarovich S.A. Participative HR-Technologies in the Governance of the Russian Re-gions // SPACE AND CULTURE, INDIA. 2018. №4. P. 36-47.
11. Sokolov A.V. Dinamika protestnoj aktivnosti v sub"ektah Rossijskoj Federacii // Izvestiya Altajskogo gosudarstvennogo universiteta. 2013. №2. P. 262-267.
12. Halij I.A., Pod"yachyov K.V. Krym i Sevastopol' – regulyarnye transformacii ili ustojchivoe postoyanstvo? // Rossiya reformiruyushchayasya. 2016. №14. P. 254-281.

УДК 327:339.9 DOI: 10.22394/2079-1690-2020-1-3-290-295

# РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ КИТАЙСКО-РОССИЙСКИХ ОТНОШЕНИЙ: МЕСТО И РОЛЬ РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН

***Фаздалова Рамзия*** аспирант, Пекинский университет иностранных языков (Китай, г. Пекин).
E-mail: 1910273054@qq.com

***Аннотация***

*Китайско-российские отношения играют важную роль в структурировании всего международного порядка. Тем не менее, их содержание и динамика на субнациональном уровне остается, как правило, вне внимания исследователей и теоретического объяснения. В данной статье анализируется современное состояние и динамика двусторонних отношений на уровне отдельного региона – Республики Татарстан. Анализ имеющихся данных показал, что китайско-российские отношения в регионе, хотя и присутствуют, носят сравнительно ограниченный характер. Предложен объяснительный подход, основанный на оценке интересов и положения как государственных акторов, так и региональных. Сделан вывод, что главным интересантом и потенциальным драйвером развития внешних связей Татарстана является руководство республики.*

***Ключевые слова****: китайско-российские отношения, Татарстан, региональное сотрудничество, КНР, РФ, экономические отношения, парадипломатия, международные отношения, глобальная безопасность.*

## Введение

Китайско-российские отношения играют важную роль во всей современной системе международных отношений и являются постоянным объектом мониторинга и анализа в академическом сообществе, профильных «мозговых центрах» и аналитических подразделениях дипломатических ведомств и международных организаций (см., напр. [1-4]). Основное внимание при этом, как правило, уделяется вопросам стратегической безопасности и экономического развития. В сфере глобальной безопасности китайско-российское взаимодействие, как считается,