

ОРГАНЫ ВЛАСТИ КАК СУБЪЕКТЫ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ

Политические процессы и демократические преобразования в современной России внесли существенные изменения в характер социально-политических отношений между властью и обществом. В рамках административной реформы все чаще на повестку дня встает вопрос о создании эффективной системы взаимодействия власти и институтов гражданского общества, способствующей формированию публичной политики, направленной на достижение общественно значимых целей, максимизации общественного блага и способствующей упрочению целостности государства. Характер этого взаимодействия должен быть постоянным и максимально активным, не ограничиваться традиционными институтами представительной демократии (выборы, партии).

В политической науке публичная политика рассматривается как в качестве термина, понятия, так и категории¹. Об этом свидетельствуют многочисленные публикации и исследования, посвященные теоретико-концептуальным основам и практической реализации публичной политики. В этом отношении заслуживают внимания публикации Т.А. Алексеевой, В.Э. Бойкова, Н.Ю. Беляевой, Г.Г. Водолазова, А.А. Галкина, А.А. Дегтярева, В.В. Желтова, Б.Г. Капустина, В.С. Комаровского, Ю.А. Красина, В.А. Медведева, В.А. Михеева, С.П. Перегудова, С.В. Рогачева, Л.В. Сморгунова, А.И. Соловьева, А.Ю. Сунгурова, Л.Н. Тимофеевой, О.Ф. Шаброва, В.Н. Якимца и др. Среди теоретических аспектов обоснования сущности публичной политики исследователи выделяют следующие: системный и программный подходы; концепцию политических сетей; концепцию нового государственного управления и концепцию руководства «governance»*.

Публичная политика в последнее время привлекает внимание не только ученых, но и внимание органов власти и первых лиц государ-

¹ См.: Беляева Н.Ю. «Публичная политика» как термин, понятие и научная категория // Публичная политика-2005. СПб., 2006. С. 14 – 21.

* Многовариантный перевод понятия «governance» на русский язык: руководство, регулирование, общее управление, политическое управление, «хорошее управление».

ства. В ежегодных Посланиях Президента Российской Федерации, его программных выступлениях отражены положения, касающиеся необходимости формирования и реализации публичной политики в интересах общества.

В рамках отечественного подхода публичная политика рассматривается, прежде всего, как конструктивное и цивилизованное «взаимодействие государства и других субъектов политических отношений (общественных организаций, партий, групп интересов, общественных движений и др.), характеризующееся той или иной степенью открытости и "«прозрачности"»¹. Такое взаимодействие органов государственной власти с институтами гражданского общества, по мнению отечественных ученых, может осуществляться в следующих направлениях: в процессе подготовки, принятия и реализации властных решений²; в реализации личных и общественных интересов, производства, распределения и использования общественных ресурсов и благ³; в решении общественно значимых социальных проблем⁴. При этом существенной характеристикой публичной политики является приоритет общественных интересов над частными.

Автор придерживается подхода, при котором публичная политика определяется как деятельность, характеризующаяся системным взаимодействием государства, частного сектора, институтов гражданского общества, многообразных социальных слоев, общественных организаций по поводу реализации личных и общественных интересов, производства, распределения и использования общественных ресурсов и благ с учетом волеизъявления народа или населения определенных территорий. По мнению А.Ю. Сунгурова, понимаемая так

¹ Перегудов С.П. Гражданское общество как субъект публичной политики // Политические исследования. 2006. № 2. С. 139.

² См.: Дегтярев А.А. Процесс принятия и осуществления решений в публично-государственной политике: динамический цикл и его основные фазы // Полис. 2004. № 2; Соловьев А.И. Принятие государственных решений // Власть. 2005. Декабрь. <http://www.transpress.ru>; Сунгуров А.Ю. Публичная политика как поле взаимодействия и как процесс принятия решений // Публичная политика-2005. СПб., 2006.

³ См.: Нисневич Ю. Проблемы взаимодействия общества и власти в России // Информационные ресурсы России. 1997. № 4 (35); Михеев В.А. Социальное партнерство и пути совершенствования публичной политики. Власть. 2005. № 7; Перегудов С.П. Гражданское общество как субъект публичной политики // Политические исследования. 2006. № 2 и др.

⁴ Затонский В.А. Сильное государство и активная личность: актуальные проблемы взаимодействия // Вестн. МГУ. Сер. 12: Политические науки. 2004. № 1; Якимец В.Н. Межсекторное социальное партнерство: основы, теория, принципы, механизмы. М., 2004; Никовская Л.И., Якимец В.Н. Публичная политика в России: проблема выбора пути развития // Публичная политика-2005. СПб., 2006 и др.

концепт публичная политика позволяет не только описывать, но и оценивать степень ее развития и вовлеченности в процессе подготовки и принятия решений тех или иных ее акторов. Для российского социума этот подход особенно важен, так как традиционно политика была государственной, а точнее «государевой», а традиционные паттерны имеют тенденцию восстанавливаться, пусть и в новой форме¹.

Поскольку цель публичной политики – достижение общественного блага, следовательно, важнейшей интегральной характеристикой эффективности публичной политики является упрочение целостности государства, повышение уровня доверия к властным структурам, рост благосостояния, улучшение качества жизни населения. Публичная политика является средством, позволяющим государству достичь определенных целей во взаимодействии с гражданским обществом, используя правовые, политические, экономические, административные и иные методы воздействия, опираясь на ресурсы, имеющиеся в распоряжении государственной власти.

К субъектам публичной политики исследователи, как правило, относят: государство, органы государственной власти, частный сектор, институты гражданского общества, социальные, профессиональные группы и слои населения, общественные организации, СМИ, научное и университетское сообщество². Согласно определению, основными признакам субъекта политики являются: его способность и возможность принятия политических решений, наличие средств и возможностей реализовать принятые решения или проконтролировать их организацию, практическое участие в политической деятельности, ответственность за последствия своих политических действий³.

Анализируя работу органов власти, как субъектов публичной политики, отметим, что они являются источником политической активности; взаимодействуют с институтами гражданского общества, в частности с общественными организациями, на законодательно закрепленных принципах; разрабатывают и принимают политические решения относительно реализации общественного блага и упрочения целостности государства; определяют тип, характер, линию поведения во взаимодействии с общественными организациями; создают правовые условия для цивилизованных отношений между институтами различных секторов общества.

¹ См.: Сунгуров А.Ю. Публичная политика как поле взаимодействия и как процесс принятия решений // Публичная политика-2005. СПб., 2006. С. 8.

² См.: Михеев В.А. Социальное партнерство и пути совершенствования публичной политики. Власть. 2005. № 7. С. 14; Сунгуров А.Ю. Публичная политика как поле взаимодействия и как процесс принятия решений // Публичная политика-2005. СПб., 2006. С. 9.

³ См.: Политологический словарь. В двух частях. Ч. 2. М., 1994. С. 158.

В контексте публичной политики деятельность органов власти исследуется через такие характеристики, как открытость органов власти и уровень доверия к ним со стороны общества.

Первая характеристика – *открытость* органов власти – определяется¹ следующими условиями: доступностью, отсутствием препятствий к получению информации о деятельности органов власти; возможностью реального влияния общественных организаций на принимаемые решения; привлечением общественных организаций к формированию и реализации государственной публичной политики, подготовке и принятию законов и других нормативно-правовых актов и решений органов власти, а также к оценке результатов выполнения принятых решений.

Сегодня в Российской Федерации созданы правовые условия для повышения открытости органов государственной власти. Принято более 70 нормативно-правовых актов, связанных с вопросами открытости и прозрачности², а также реализуются целевые федеральные программы. Например, в соответствии с Федеральной целевой программой «Электронная Россия»³ создаются официальные сайты органов государственной власти на федеральном, региональном и местном уровне, а также внедряются технологии доступа граждан к правительственной и административной информации для обеспечения открытости и подотчетности органов государственной власти. Создание системы законодательства об открытости и информационном доступе о деятельности органов власти продолжается. Так, на заседании правительства в июне 2006 г. был одобрен проект Федерального закона «Об информационной открытости органов государственной власти», который представлял глава Минэкономразвития Г. Греф. Он отметил, что сегодня Россия находится на сороковом месте из 48 стран по информационной открытости и прозрачности власти. В данном законопроекте вводится презумпция открытости власти. Информация может не предоставляться гражданам по их запросу, только если она секретная либо конфиденциальная. Законом впервые предусмотрена ответственность чиновников за невыполнение этого положения: штраф до 30 минимальных размеров оплаты труда. Вместе с тем законодательная база не гарантирует реального воплощения в жизнь принципов открытости в деятельности органов власти и автоматически и не формирует идеальный механизм их осуществления. Об этом свидетельствуют многочисленные исследо-

¹ См.: Тупикин А.П., Михайленко А.Н. Принципы открытости и прозрачности в зарубежных системах государственного управления. М., 2005. С. 10 – 11.

² См.: <http://www.svobodainfo.org>. На сайте Института развития свободы информации приведен перечень соответствующих нормативно-правовых актов.

³ См.: <http://www.e-rus.ru/main.shtml>.

вания отечественных ученых¹, направленные на выявление открытости и прозрачности органов власти. Так, результаты экспертного опроса*, проводимого автором, показали, что деятельность органов власти считают открытой и доступной лишь 14% экспертов. Столь низкая оценка, по их мнению, связана со следующими причинами, препятствующими открытости и прозрачности власти в России: бюрократизм чиновничества – 33%; нежелание руководящих должностных лиц – 25; пассивность граждан и общественных организаций – 23; незаинтересованность групп лоббирования (бизнеса, криминала) – 14, негативный исторический опыт – 5%.

Открытость органов государственной власти проявляется в возможности реального влияния граждан и общественных организаций на принимаемые решения органов власти. На вопрос: «Есть ли у вас возможность влиять на решение властей?» 61,2% респондентов ответили отрицательно, 26,6% считают, что в отдельных случаях такая возможность есть и лишь 7,1% указали на возможность влияния на решения властей². Основная проблема, как обоснованно отмечено в исследованиях, заключается в недостатке взаимопонимания органов власти и общественных организаций. Причины такой ситуации кроются в нежелании органов власти развивать отношения с общественными организациями, неготовности лидеров общественных организаций к конструктивному сотрудничеству с органами власти, амбициях лидеров общественных организаций и незрелости гражданского общества³.

Для предупреждения возникновения конфликтов, своевременно выявления постоянно возникающих проблем социального, эконо-

¹ *Шабров О.Ф.* Реформа государственной службы: открытость или эффективность? // Социология власти. 2005. № 6. С. 5 – 13; *Митрошенков О.А.* Открытость и прозрачность российской государственной службы: трудности и противоречия (Социологический анализ) // Социология власти. 2005. № 6. С. 17 – 47; *Бойков В.Э.* Открытость государственной гражданской службы и взаимосвязь с институтами гражданского общества. Социологическое исследование, проведенное Социологическим центром РАГС. 10 – 17 ноября 2005 г. // Социология власти. 2005. № 6. С. 34 – 47.

* Экспертный опрос проведен автором с ноября 2005 г. по июнь 2006 г. В нем приняли участие 100 экспертов. Состав экспертной группы позволяет оценивать полученную информацию как репрезентативную, поскольку среди экспертов 50% составляют руководящие работники федеральных, региональных и муниципальных органов власти и 50% – лидеры общественных организаций, 89% имеют высшее образование, 67% – мужчины и 33% – женщины. Эксперты рассматривались в качестве носителей специализированного знания, уровня информированности по общественно значимым проблемам.

² См.: *Шабров О.Ф.* Реформа государственной службы: открытость или эффективность? // Социология власти. 2005. № 6. С. 9.

³ См.: *Комаровский В.С., Морозова Е.Г.* Что мешает продвижению административной реформы в России? // Власть. 2006. № 4. С. 3 – 11.

мического, политического развития, обеспечения стабильной поддержки проводимого властью политического курса, осуществления реформ в социальной, экономической, политической, духовной и других сферах актуальной необходимо взаимодействие органов власти с общественными организациями как выразителями общественно значимых интересов. Об этом свидетельствуют единодушное мнение экспертов, руководящих работников органов власти и лидеров общественных организаций, считающих, что указанное взаимодействие необходимо (94 %)¹.

Вместе с тем, как считают 88% экспертов, сотрудничество органов власти с общественными организациями может оказать влияние на принятие государственных решений. Наиболее эффективными формами взаимодействия органов власти с общественными организациями граждан в этом направлении являются: общественный контроль за деятельностью органов власти – 70%, общественная экспертиза законопроектов – 62, гражданские инициативы – 51, общественные слушания законопроектов – 46%. Вместе с тем 34% экспертов считают, что вышеперечисленные формы не являются эффективными².

Важным фактором взаимодействия власти с общественными организациями является наличие институтов, обеспечивающих эффективность такого взаимодействия, открытость органов власти и отлаженный механизм формирования публичной политики. Необходимо отметить, что в России складывается система таких институтов. Как отмечают эксперты, наиболее действенным из них является Общественная палата РФ (72%) и примерно равная эффективность: Советы при Президенте Российской Федерации (49%), Уполномоченный по правам человека, центры по взаимодействию власти с общественными организациями в органах власти, гражданские форумы и службы по связям с общественностью при органах государственной власти (48%), Российская трехсторонняя комиссия по регулированию социально-трудовых отношений (46%), общественные советы, комиссии при министерствах и ведомствах и электронное правительство (42%), общественные палаты в субъектах РФ (40%).

Анализируя работу органов власти как субъектов публичной политики, необходимо отметить доверие к ним со стороны населения и институтов гражданского общества. В.В. Путин в Послании к Федеральному Собранию 2006 г. заявил, что «власть не оправдала надежд россиян, которые возлагались на нее в начале 90-х годов, по-

¹ Экспертный опрос автора публикации.

² Экспертный опрос автора публикации. Сумма ответов не равна 100%, так как по методике опроса можно было выбрать несколько вариантов ответа.

этому существует низкий уровень доверия граждан к отдельным институтам власти»¹. Об этом свидетельствуют и результаты российских исследований, которые выявили низкую эффективность государственной власти, коррумпированность государственного аппарата, падение доверия граждан к государственным институтам и государственным служащим. К примеру, данные опросов, проведенных фондом «Общественное мнение» в 2005 г. в семи субъектах Российской Федерации, свидетельствуют о негативной оценке гражданами деятельности государственных служащих по оказанию государственных услуг (более 71% опрошенных).

Необходимо отметить, что решение проблем открытости и доверия к органам власти особо актуальны в связи с тем, что «если органы власти изначально сталкиваются сначала с взаимным непониманием в его отношениях с обществом, затем взаимным недоверием, то это в конечном итоге приводит к противодействию. По мере перехода от одной стадии к другой неизбежно последовательно снижается эффективность государственного управления вплоть до кризиса власти»².

Доверие к органам власти со стороны общества в условиях административной реформы можно достигнуть путем реализации основных направлений публичной политики. По мнению экспертов, приоритетными направлениями являются: повышение уровня и качества жизни населения – 76%, повышение открытости и демократичности власти – 72, подконтрольность деятельности власти общественности – 59, повышение благосостояния населения – 52, реализация публичного (общественного) интереса – 45 и увеличение властью объема предоставляемых публичных услуг населению – 33%³.

На наш взгляд, для решения вышеуказанных задач в публичной политике органам власти в условиях административной реформы необходимо обратить внимание на следующие аспекты своей деятельности: создание условий для формирования публичной политики, предполагающих открытость и прозрачность органов власти; разработку и продвижение инновационных механизмов во взаимодействии с гражданами и их общественными организациями; применение современных методов исследования политического процесса; учет и мониторинг интересов различных групп и слоев населения; создание работоспособных схем реализации национальных проектов; повышение ответственности органов власти, общественных ор-

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 10 мая 2006 г. // Российская газета. 2006. 11 мая.

² *Шабров О.Ф.* Реформа государственной службы: открытость или эффективность? С. 6.

³ Экспертный опрос автора публикации. Сумма ответов не равна 100%, так как по методике опроса можно было выбрать несколько вариантов ответа.

ганизаций и бизнеса перед обществом на основе реализации многообразных форм межсекторного социального партнерства, таких как, «власть – бизнес – общественные организации», «власть – бизнес», «власть – общественные организации» по решению общественно значимых проблем.

Таким образом, деятельность органов власти по созданию эффективной системы взаимодействия с общественными организациями в сфере публичной политики позволяет повысить открытость органов власти, сформировать их позитивный образ, доводить до сведения общества государственные и политические цели и задачи, а также воспринимать отношение общества к реформам в политической, административной, социальной и других сферах и соответствующим образом корректировать их дальнейшую реализацию, что может способствовать повышению уровня доверия к властным структурам, повышению благосостояния и улучшению качества жизни населения, а также упрочению целостности государства.