

ГОСУДАРСТВО И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО: АДАПТАЦИЯ НОВЫХ ФОРМ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ В УСЛОВИЯХ СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ АКТИВНОСТИ ГРАЖДАН

Т. С. Болховитина

Российская академия народного хозяйства и государственной службы

Поступила в редакцию 16 мая 2013 г.

Аннотация: в статье анализируется проблема реализации новых проектов взаимодействия государства и гражданского общества в современной России – «Открытое правительство», «Открытый регион»; обосновываются предложения по оптимизации механизмов инновационных практик партнерства государственных и общественных структур.

Ключевые слова: социально-политическая активность граждан, государство, гражданское общество, «открытое правительство», «открытый регион».

Abstract: the article analyzes a problem of new projects implementation of the state and civil society interaction in modern Russia – the Open government, the Open region. He approves the optimization proposals on innovative partnership practices mechanisms of the state and public structures.

Key words: socially-political activity of citizens, state civil society, the Open government, the Open region.

Совершенно очевидно, что перспективы устойчивого развития Российского государства определяются постоянным наращиванием потенциала его сотрудничества с гражданским обществом. Настоятельность решения данной проблемы напрямую связана с всплеском социально-политической активности граждан в 2011–2013 гг. Известные политические события (митинги на Болотной, «гулянья» на Чистых прудах, акции протеста – так называемый марш «миллионов» в некоторых российских городах) свидетельствуют о том, что в российском обществе сформировался достаточно весомый потенциал гражданского участия, в том числе с негативным оттенком. В этих условиях уклонение власти от диалога с обществом только усиливает политический характер гражданской активности, его протестный потенциал, что чревато проявлением неконвенциональных форм поведения и, как следствие, нарастанием центробежных тенденций, нарушением социальной стабильности.

В данном контексте актуализируется проблема эффективности коммуникационного взаимодействия власти и общества. Это тем более важно в связи с тем, что понимание политики как процесса, при котором граждане аффилируются для обсуждения общих проблем, касающихся совместных действий, направленных на улучшение условий жизни, дик-

тует потребность в новых подходах к содержанию и методам государственного управления, что, в свою очередь, требует обращения к ресурсному потенциалу общества, в котором артикулирует множество социально-политических интересов, в том числе институционализированных, которые нуждаются в учете, согласовании, координации и интеграции.

Такую цель преследуют проекты власти «Открытое правительство», «Открытый регион», реализация которых напрямую связана с использованием органами государственной власти и управления современных технологий (в том числе краудсорсинга) для вовлечения в процесс сбора и анализа информации, обсуждения и выработки решений экспертного сообщества, представителей общественных структур, различных групп интересов. Результатом такого взаимодействия, по замыслу власти, должно стать повышение качества принимаемых решений, формирование новой для России культуры взаимодействия государственных служащих с ключевыми аудиториями общественности.

Старт проекту «Открытое правительство», как известно, был дан указом Президента России от 8 февраля 2012 г. № 150 «О рабочей группе по подготовке предложений по формированию в Российской Федерации системы «Открытое правительство». В составе рабочей группы образовались 10 подгрупп по ключевым направлениям социально-экономичес-

кого развития страны, в рамках которых были определены приоритетные направления деятельности «открытого правительства»: социальная политика, защита прав граждан, развитие конкуренции и предпринимательства, инновационное развитие, долгосрочная макроэкономическая и бюджетная политика, развитие кадрового потенциала, региональная политика и децентрализация полномочий в области государственного управления, инфраструктура и транспорт, развитие государственных и муниципальных услуг в электронной форме и современных средств массовой коммуникации [1].

Основными целями системы «Открытое правительство» провозглашены:

- обеспечение высокого уровня прозрачности органов власти и свободного обмена информацией между государством и гражданским обществом;
- обеспечение активного участия представителей общественности в обсуждении социально значимых проблем, развитии системы государственной власти и повышении эффективности органов государственной власти;
- ориентация органов власти на поиск и внедрение инновационных решений;
- формирование механизмов борьбы с коррупцией;
- улучшение конкурентной среды ведения бизнеса;
- создание условий для общественного контроля деятельности органов государственной власти.

За время существования института «открытое правительство» в рабочих группах Экспертного совета при Правительстве РФ прошли десятки обсуждений важнейших законопроектов и государственных программ в первую очередь социальной направленности. В частности, высказаны предложения и сделаны коррективы в рамках изменений госпрограмм в трехлетний бюджет 2013–2015 гг.; обсуждены: план первоочередных мероприятий в рамках национальной стратегии действий в интересах детей; законопроекты и госпрограммы в сфере здравоохранения, образования и науки; программа «Доступная среда» для людей с ограниченными возможностями; вопросы ЖКХ; госпрограммы по развитию авиационной промышленности, транспорта, космической отрасли, лесного хозяйства, по вопросам развития предпринимательства при вузах и исследовательских центрах, развития социально ориентированных некоммерческих организаций [2]. На площадке «Открытого правительства» создана система рейтинга экспертов по обсуждаемым законопроектам. В настоящее время число экспертов, представивших экспертизу, составляет

более 800, а количество опубликованных на сайте «Открытого правительства» авторских законов превышает 1600 [3].

В апреле 2013 г. эксперты оценили уровень открытости федеральных органов государственной власти [4]. Исследование было проведено Рейтинговым агентством «РИА Рейтинг» и Агентством экономической информации ПРАЙМ совместно с Группой компаний РБК под эгидой Экспертного совета при Правительстве РФ. В опросе приняли участие эксперты, имеющие опыт работы с государственными органами или с поступающей от них информацией. В число опрашиваемых были включены члены Экспертного совета при Правительстве РФ, представители некоммерческих организаций, общероссийских общественных организаций (в том числе «Деловой России», РСПП, «Опоры России», ТПП, Ассоциации менеджеров России), ведущих образовательных учреждений, областных общественных палат, руководители высшего звена крупнейших корпораций и другие высококвалифицированные эксперты.

Опрос показал, что в рейтинг открытости попали 32 крупнейших федеральных ведомства, подотчетных правительству. В пятерке лидеров оказались МЧС (6,83), МИД (6,04), Минэкономразвития (6,01), Минфин (5,96) и Федеральная антимонопольная служба (5,82). МВД оказалось на девятом месте (5,59), а Минюст – на тринадцатом (5,37). Главным аутсайдером стало Министерство по развитию Дальнего Востока (3,74). Вслед за ним наименее открытыми оказались Рособоронзаказ (4,45), Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка (4,74), Росграница (4,77) и Минздрав (4,79). При этом ни одно из ведомств в сводном рейтинге больше 7 баллов по десятибалльной шкале не получило.

Несмотря на небольшой по времени старт функционирования «открытого правительства», видна попытка власти выйти на диалог с широким экспертным сообществом. Наряду с этим очевидно, что система «Открытое правительство» требует более тщательного отбора кандидатов, в том числе с учетом мнений граждан. Несомненно, это должны быть профессионалы высокого уровня, имеющие серьезный авторитет среди ученых и практиков. Не секрет, что в системе «Открытое правительство» имеет место асимметрия представленности регионов, в результате чего в деятельности этой структуры объективно присутствуют элементы келейности.

Поскольку проект власти «Открытое правительство» наряду с экспертной деятельностью предусматривает совершенствование инструмен-

тов общественного контроля за ходом реализации органами власти закрепленных за ними полномочий, становится настоятельной потребностью в принятии закона об общественном контроле. Этот закон позволит, как полагают специалисты, во-первых, сформировать понятийный аппарат законодательства об этом институте, поскольку в нем не систематизированы нормы, которые касаются общественного контроля; во-вторых, установить единую систему принципов общественного контроля независимо от ведомственной принадлежности (милиция, армия, государственный аппарат); в-третьих, распространить процедуру общественного контроля как на процессы принятия, так и на процессы исполнения решений. Законодательно также потребуются определить полномочия институтов гражданского общества как субъектов общественного контроля, обязанности должностных лиц в отношении субъектов общественного контроля, установить ответственность за воспрепятствование общественному контролю [5].

Повышению уровня информационной открытости власти призван способствовать проект «Открытый регион», разработанный экспертами системы «Открытое правительство» [6]. Миссия проекта состоит в повышении доверия к власти регионального и муниципального уровней. Механизмами «открытого правительства» в регионе выступают: а) общественный совет, функция которого состоит в том, чтобы вносить предложения на рассмотрение региональными властями, проводить экспертизу их решений, контролировать реализацию различных инициатив и т.д.; б) комиссия по кадровому развитию (ее функция – развитие кадрового резерва и банка вакансий для органов региональной власти, принятие решений по назначениям, разработка кадровой стратегии и т.п.); в) контракт эффективности (выработка коэффициентов показателей эффективности для губернатора и администрации); г) E-government (переход на электронные муниципальные услуги и электронный документооборот, «открытые» данные и бюджет).

В настоящее время 11 субъектов Российской Федерации реализуют проект «Открытый регион», среди которых, в частности, Москва, Санкт-Петербург, Красноярский край, Ивановская, Самарская, Тульская, Ульяновская области и др. Внедрение механизмов открытости государственного и муниципального управления в субъектах Российской Федерации направлено, главным образом, на повышение качества решений органов государственной и муниципальной власти; повышение эффективнос-

ти предоставления бюджетных услуг за счет развития конкурентной среды в их осуществлении и более полного использования потенциала общества в разработке государственных решений и реализации отдельных государственных функций; рост доверия между государством и обществом.

Так, в Тульской области в рамках «открытого правительства» реализуются следующие проекты:

- народный бюджет (общественная экспертиза приоритетного бюджетного финансирования);
- борьба с коррупцией (привлечение общественности к формированию и реализации антикоррупционных программ);
- народное правительство (интернет-голосование, экспертный отбор);
- развитие системы многофункциональных центров.

Работа с экспертной группой «открытого правительства» в Тульском регионе, в частности, предусматривает: а) проведение экспертных сессий (рабочие встречи с представителями органов государственной и муниципальной власти, бизнеса, профессиональных сообществ и общественных организаций); б) проведение стратегических сессий по направлениям: «Кадры» с повесткой дня «стандарт публичности»; «Антикоррупция» с обсуждением народного бюджета; «Конкуренция» с презентацией инвестиционной карты, портала «Открытые данные».

Разумеется, что и на уровне Федерации, и в регионах еще предстоит создать работающую систему участия институтов гражданского общества в разработке и принятии решений органов государственной власти в регионах. Элементами такой системы могут стать публичные слушания, общественные порталы, консультационная деятельность, экспертные группы и др. Целесообразно разработать и принять законы об «открытом правительстве» в регионе, лоббистской деятельности, что сделало бы процедуры принятия решений достаточно транспарентными для общества. В целях повышения уровня профессионализма представителей общественности, занятых в «открытом правительстве», полезно организовать повышение квалификации по направлению «Государственное и муниципальное управление». Эффективность деятельности «открытого правительства» в регионе требует разработки рейтинговых показателей полезного действия для экспертов, а также установления критериев оценки деятельности государственных служащих, связанных с эффективностью работы с населением.

ЛИТЕРАТУРА

1. О рабочей группе по подготовке предложений по формированию в Российской Федерации системы «Открытое правительство» : указ Президента РФ № 150 от 08.02.2012 г. – Режим доступа: <http://большоеправительство.рф/upload/iblock/af3/af31ea0790823f5a83b4cdb1c1478a97.pdf>

2. Что такое открытое правительство. – Режим доступа: http://naar.ru/articles/detail/all_articles/chto-takoe-otkrytoe-pravitelstvo/

3. Сайт «Открытое правительство». Система общественной экспертизы законопроектов. Статистика и отчеты. – Режим доступа: <http://zakon.government.ru/other/statistika-otchet/>

4. Эксперты оценили уровень открытости федеральных министерств и ведомств. – Режим доступа: <http://большоеправительство.рф/events/5508033/>

5. Сайт «Гражданский форум» Уральского федерального округа. Стенограмма общественных слушаний по проекту федерального закона «Об общественном контроле» (Общественная палата. 08.02.2012 г.). – Режим доступа: <http://gf-urfo.ru/obshhestvennoe-obsuzhdenie/>

6. Правительство пытается открыть регионы. – Режим доступа: <http://irsolo.ru/pravitelstvo-pytaetsya-otkryt-regiony/>

Российская академия народного хозяйства и государственной службы

Болховитина Т. С., кандидат политических наук, доцент, заведующая кафедрой менеджмента, государственного и муниципального управления

E-mail: info@bfrane.brk.ru

Тел.: 8 (473) 247-73-75

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

Bolhovitina T. S., Candidate of Political Sciences, Associate Professor, Head of the Management, Public and Municipal Administration Department

E-mail: info@bfrane.brk.ru

Tel.: 8 (473) 247-73-75