

**Министерство образования и науки Российской Федерации
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ
БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»**

Кафедра социологии коммуникаций и управления

**МЕХАНИЗМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОТКРЫТОСТИ И
ПРОЗРАЧНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
ВЛАСТИ**

(автореферат бакалаврской работы)

студентки IV курса 425 группы
направления 38.03.04 – «Государственное муниципальное
управление»
Социологического факультета

Мухамедовой Полины Михайловны

Научный руководитель
Доктор с.н., профессор
должность, уч. степень, уч. звание

Немерюк Е.Е.
инициалы, фамилия

Зав. кафедрой
Доктор с. н., профессор
должность, уч. степень, уч. звание

Аникин Л.С.
инициалы, фамилия

Саратов 2016

Рецензент:

кандидат социологических наук,
доцент кафедры социологии коммуникаций
и управления

Е.М. Иванова

Защита состоится «___» февраля 2016 года в 10.00 часов по адресу:
410012, г.Саратов, ул. Б.Казачья, 120, СГУ, корпус VII, ауд. 216.

Автореферат размещен на официальном сайте ФГБОУ ВО «Саратовский
национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г.
Чернышевского»

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования.

Два последних десятилетия в РФ характеризуются постоянными реформами, сопровождающимися пересмотром принципов организации и функционирования исполнительной власти, наблюдается рост внимания к процессу ее взаимодействия с обществом, все больше осознается необходимость повышения степени ее прозрачности открытости, причем как со стороны институтов гражданского общества, так и со стороны самих органов власти. Указанная необходимость вызывается целым рядом обстоятельств. Во-первых, в России сохраняется недопустимо высокая степень закрытости и отчуждения от общества многих институтов исполнительной власти, что неизменно влечет за собой в демократическом обществе снижение эффективности государственного управления. Во-вторых, хотя Конституция РФ и иные нормативные акты и закрепляют за каждым гражданином право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, реальные действенные механизмы его обеспечения на настоящий момент находятся в стадии становления и апробации. Прежде всего, к этому не готово само общество, в силу сложившихся традиций и отсутствия позитивного опыта открытых взаимоотношений с институтами государственной власти. Незрелость институтов гражданского общества формирует потребительское отношение населения по отношению к государству, что способствует увеличению его финансовой и административной нагрузки, полному перекалыванию на власть решения всех социальных проблем. Что, в свою очередь, также тормозит процесс развития гражданского общества и демократии, без которых в современных условиях эффективное государственное управление невозможно. Альтернативой такой ситуации, особенно в условиях кризиса, является активное включение граждан в решение задач социально-экономического развития, невозможное без достаточной степени открытости и прозрачности деятельности органов государственной власти.

Президент РФ В.В. Путин неоднократно указывал на наличие и крайнюю степень актуальности указанных проблем. Он много раз подчеркивал, что эффективность госуправления зависит от открытости власти и обратной связи с населением. «Речь, в первую очередь, идет об открытости власти, об информационности, об информированности граждан и привлечении их к процессу выработки решений и контроля за их исполнением», - заявил Путин на одном из заседаний Госсовета, посвященном развитию регионов¹. В своей программной статье он отмечал: «Надо настроить механизмы политической системы таким образом, чтобы она своевременно улавливала и отражала интересы больших социальных групп и обеспечивала бы публичное согласование этих интересов... Понятный, оперативный и открытый для общества механизм выработки, принятия и реализации решений — как стратегических, так и тактических... Нам важно создать политическую систему, при которой людям можно и необходимо говорить правду... демократия должна иметь механизмы постоянного и прямого действия, эффективные каналы диалога, общественного контроля, коммуникаций и «обратной связи»².

Таким образом, и общество, и власть на настоящий момент всецело осознают необходимость создания эффективных механизмов повышения открытости и прозрачности государственной власти. Некоторые шаги на этом пути уже сделаны, например, разработана концепция Открытого правительства. Однако степень эффективности реализации еще не изучена, ее результаты не являются очевидными. В связи с вышесказанным, на настоящий момент исследование проблем открытости и прозрачности (или транспарентности) власти является чрезвычайно актуальным, что и обусловило выбор темы бакалаврской работы.

¹ Путин: эффективность госуправления зависит от открытости власти. Заседание Госсовета с участием Владимира Путина. РИА Новости [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://ria.ru/politics/20120717/701681916.html#ixzz3xUAsMvvm>

² Демократия и качество государства. Владимир Путин о развитии демократических институтов в России [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/Doc/1866753>

Степень научной разработанности проблемы.

Что касается степени научной разработанности проблемы, то здесь следует отметить следующее: теоретические аспекты изучения открытости и прозрачности государственной власти были заложены в трудах таких зарубежных ученых, как Т. Гоббс¹, Ж.-Ж. Руссо², М. Вебер, Г. Тард, Г. Лебон³, Р. Михельсон, В. Парето, К. Поппер. Процессы коммуникации, взаимодействия общества, общественного мнения и власти в западной науке исследовались У. Липпманом⁴, Э. Ноэль-Нойман⁵, С. Московичи, П. Бурдьё⁶. Практические механизмы обеспечения открытости и прозрачности власти нашли свое отражение в нормативных правовых актах многих государств.

В отечественной литературе проблема прозрачности и открытости государственной власти не подвергалась столь глубокому исследованию, поскольку стала актуальной для российских исследователей лишь с середины 90-х гг. XX в. Однако к настоящему времени уже существуют научные исследования, касающиеся различных аспектов рассматриваемой проблемы. Так, проблемы информационной политики государства подвергаются комплексному исследованию в работах Ю.А.Нисневича⁷. Существует множество работ, посвященных информационному обеспечению государственного управления. Это исследования Г.В.Атаманчука⁸, В.В.Лобанова⁹. Отдельно следует выделить работы, посвященные анализу

¹ См.: Гоббс Т. Левиафан, или материя, форма и власть государства церковного и гражданского. Часть II. О государстве // Антология мировой политической мысли. Т.1. Зарубежная политическая мысль: истоки и эволюция. М.: Мысль, 1997. 182 с.

² См.: Руссо Ж.Ж. Об общественном договоре // Трактаты. М.: Наука, 1969. 117 с.

³ См.: Лебон Г. Психология масс. Мн.: Харвест, М.: АСТ, 2000. 255 с.; Лебон Г., Тард Г. Психология толп. Мнение и толпа. М.: Институт психологии РАН, КСП+. 1998. 416 с.

⁴ См.: Липпман У. Общественное мнение / пер. с англ. М.: Институт Фонда «Общественное мнение», 2004. 408 с.

⁵ См.: Ноэль-Нойман Э. Общественное мнение. Открытие спирали молчания. М.: Мысль, 1996. 355 с.

⁶ См.: Бурдьё П. Социология политики: Пер. с фр.: научное издание / Пьер Бурдьё. - М.: Socio-Logos, 1993. - 335 с.

⁷ См.: Нисневич Ю.А. Государство XXI века: тенденции и проблемы развития: монография / Ю.А. Нисневич. — М.: КНОРУС, 2012. — 288 с.

⁸ См.: Атаманчук Г.В. Проблемы управления и управляемости в обществе: избранное / Г. В. Атаманчук Москва: Изд-во РАГС, 2011 - 382 с.; Атаманчук Г.В. Теория государственного управления [Текст]: учебник / Г. В. Атаманчук. - 2-е изд., Москва: Омега-Л, 2011 - 525 с.

⁹ См.: Лобанов В.В. Модернизация государственного управления: проблемы и решения // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. №2. С. 136-145.

проблемы прозрачности власти. Это труды Е.А. Клейменова, Т.А. Кулаковой, В.И. Моргунова, М.С. Таболиной¹ Нормативные аспекты проблемы рассматриваются в работах П.А. Манченко². Влияние открытости и прозрачности государственной власти на эффективность ее осуществления анализируется в трудах Тованчовой Е.Н.³. Однако, несмотря на достаточно высокую степень разработанности, следует отметить, что из-за новизны проблемы практически отсутствуют серьезные теоретические работы, посвященные инновационным информационным механизмам обеспечения прозрачности и открытости власти, таких как Электронное правительство, Открытое правительство и т. д. Все вышесказанное определило объект, предмет, цель и задачи исследования.

Объектом исследования в данной работе является система взаимодействий органов государственной власти с населением, институтами гражданского общества, бизнес-сообществами.

Предмет исследования являются способы и механизмы обеспечения открытости и прозрачности деятельности органов государственной власти.

¹ См.: Таболина М.С. Основные показатели эффективности государственных услуг // Экономические науки. 2012. № 3. С. 124-126; Моргунов В.И. Правовые средства обеспечения прозрачности органов публичной власти в Самарской области // Вопросы экономики и права. 2010. № 12. С. 11-14; Кулакова Т.А. Открытость и прозрачность органов государственной власти как механизмы социально-политических инноваций в ходе административной реформы // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2011. № 8 (14): в 4-х ч. Ч. VI. С. 117-121. [Электронный ресурс] Режим доступа: www.gramota.net/materials/3/2011/8-4/31.html; Клейменов Е.А. Открытость как фактор повышения эффективности деятельности органов государственного управления (на примере Хабаровского края): автореферат дис. ... кандидата социологических наук : 22.00.08; Хабаровск, 2011: 28 с.

² См.: Манченко П.А. Прозрачность (открытость) деятельности государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации и государствах Европы // Административное и муниципальное право. 2012. № 4. С. 45-51; Манченко П.А. Проблемы реализации конституционно-правового принципа прозрачности осуществления государственной власти в информационном законодательстве Российской Федерации // Государственное строительство и право. Выпуск 29, 2011 / Под общ. редакцией Г.В. Мальцева. - М.: Изд-во МосГУ, 20 И. С. 78-82; Манченко П.А. Содержание конституционно-правового принципа прозрачности в деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в Российской Федерации и зарубежных государствах // Государственное управление и право. Выпуск 11, 2011. / Под общ. ред. И.Н. Барцица. М., 2011. С. 56-61.

³ См.: Тованчова Е.Н. Прозрачность власти как способ исключения двойных стандартов в анализе политических процессов // Теория и практика общественного развития. 2015. № 5. С. 15-18; Тованчова Е.Н., Шепелева Ю. Почему власть в России закрыта? // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2015. № 3. С. 28-34; Тованчова Е.Н., Шлеверда И.Н. Прозрачность власти как основа формирования положительного имиджа органов государственного управления // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2015. № 4. С. 11-15.

Целью бакалаврской работы является теоретическое осмысление и анализ эффективности использования механизмов обеспечения открытости и прозрачности государственной власти в интересах повышения эффективности государственного управления.

В соответствии с поставленной целью в бакалаврской работе необходимо решить следующие **задачи**:

- рассмотреть теоретические подходы к исследованию прозрачности и открытости деятельности органов государственной власти;

- проанализировать нормативно-правовую базу обеспечения транспарентности власти в Российской Федерации;

- исследовать основные виды технологий и механизмов обеспечения открытости и прозрачности государственной власти, используемые в мировой и российской практике;

- определить место и роль Открытого правительства как ключевого механизма обеспечения открытости и прозрачности деятельности органов исполнительной власти, а также оценить степень эффективности его деятельности.

Методологической базой исследования стали основные положения системного подхода, а также общенаучные методы, такие как индукция, дедукция, анализ, синтез.

Теоретической основой бакалаврского исследования стали научные труды отечественных и зарубежных ученых по проблемам взаимодействия органов государственной власти с населением и институтами гражданского общества.

Нормативную базу работы составили: Конституция Российской Федерации, Федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, иные нормативные правовые акты, регулирующие объект настоящего исследования.

Эмпирической базой бакалаврской работы являются результаты исследований ведущих российских социологических центров, таких как Фонд

«Общественное мнение», ВЦИОМ, Исследовательская группа ЦИРКОН, направленных на изучение восприятия и представлений населения о различных аспектах функционирования государственной власти.

Структуру данной бакалаврской работы составляют введение, три раздела, а также заключение, список использованных источников и приложение.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, раскрывается степень её разработанности, определяются цель, задачи, объект и предмет, методологическая основа и теоретические источники.

В первом разделе рассматриваются основные междисциплинарные научные подходы к проблеме открытости и прозрачности органов государственной власти, подвергаются теоретической интерпретации такие понятия как «открытость», «прозрачность», «транспарентность» власти. При этом под прозрачностью власти необходимо понимать систематическое информирование широкой общественности о результатах деятельности всех ветвей власти, разъяснение содержания, целей и механизмов реализации публичной политики, а под открытостью - создание публичными органами власти таких условий, при которых будет обеспечен доступ граждан к информации о деятельности государственного аппарата, а также к процессу принятия государственных управленческих решений на всех этапах их разработки и реализации. Транспарентность в научной литературе чаще всего интерпретируется как универсальный политический принцип, обеспечивающий общественный контроль происходящих в государстве и обществе процессов, неременное условие демократии. Все рассмотренные характеристики власти призваны способствовать повышению эффективности государственного администрирования, ориентации деятельности органов государственной власти на реализацию интересов большинства населения, снижение уровня коррупции государственного и муниципального аппарата.

Что касается нормативно-правовой базы применения механизмов открытости и прозрачности власти в РФ, то на настоящий момент она является уже достаточно сформированной. Речь идет о положениях, содержащихся в Конституции РФ, «Стандарте открытости федеральных органов исполнительной власти», включающем в себя «Концепцию открытости федеральных органов исполнительной власти», «Методические рекомендации по реализации принципов открытости», а также «Методику мониторинга и оценки открытости федеральных органов исполнительной власти». Следует лишь отметить, что последние документы постоянно дорабатываются и обновляются с учетом накапливающегося в российской практике опыта.

Во **втором разделе** анализируются различные механизмы повышения открытости и прозрачности государственной власти, а также опыт и эффективность их применения, как в РФ, так и в других странах мира. Отмечается, что движение в данном направлении сегодня является одним из наиболее динамично развивающихся мировых тенденций в сфере государственного администрирования.

На основе анализа существующего опыта делается вывод, что механизмы обеспечения прозрачности и открытости органов государственной власти можно условно разделить на две группы. Часть из них можно отнести к традиционным. Это такие технологии, как связи с общественностью, создание консультационных групп, общественная экспертиза принимаемых решений и др. Вторую часть механизмов можно охарактеризовать как инновационные. Они непосредственно связаны с широким распространением информационно-коммуникационных технологий, развитием сети Интернет, социальных сетей. Ко второй группе механизмов можно отнести Электронное правительство, Открытое правительство, Интернет-приемные и т.д. Все рассмотренные механизмы взаимодействия власти и общества в той или иной мере способствуют объективной оценке и отражают степень реальной открытости и прозрачности государственных органов государственной власти. Они также способствуют расширению объема транспарентной информации о процедурах

государственного управления, обеспечению истинной публичности процесса принятия социально значимых управленческих решений, создают такие условия, при которых граждане, социальные институты и общественные организации располагают сведениями о персональных данных лиц, отвечающих за разработку и реализацию решения, имеют возможность участия в процессе обсуждения принимаемого решения, а также его оспаривания в суде.

Третий раздел работы посвящен анализу деятельности Открытого правительства РФ, представляющего собой систему принципов организации государственного управления, базирующуюся на вовлечении граждан, бизнес-объединений и общественных организаций в принятие и реализацию государственных решений. При этом ключевыми направлениями его деятельности являются раскрытие информации на официальных интернет-сайтах федеральных органов исполнительной власти; обеспечение режима открытых данных; обработка и реагирование на обращения граждан и общественных организаций; работа общественных советов; взаимодействие со СМИ; независимая антикоррупционная экспертиза и т. д.

Рассматриваются достигнутые результаты работы механизмов Открытого правительства в экспертно-аналитическом, методологическом и организационном направлениях. Однако отмечается, что данная работа имеет долгосрочный, эволюционный характер, зависит в целом от процесса развития общества и государства. В завершении третьего раздела рассматриваются проблемы, наблюдающиеся по результатам деятельности Открытого правительства РФ и требующие решения.

В заключении формулируются обобщающие выводы по проблеме повышения прозрачности и открытости органов государственного управления в РФ, а также указываются проблемы и трудности на пути внедрения конкретных механизмов их обеспечения.

В приложении схематично отображены основные положения Стандарта открытости федеральных органов исполнительной власти РФ.