

Открытость власти как фактор эффективности политической коммуникации в системе отношений «власть — общество»

Дзгоева Диана Таймуразовна

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Старший преподаватель кафедры истории и политологии
dzgoeva@sziu.ru

РЕФЕРАТ

Основная цель настоящей статьи связана с попыткой теоретического осмысления роли и места открытости властных структур в повышении эффективности диалога «власть — общество», а также анализа практического опыта реализации гражданского контроля степени открытости муниципалитетов Санкт-Петербурга на примере исследования под названием «Информационная открытость муниципалитетов Санкт-Петербурга», проведенного общественной организацией «Наблюдатели Петербурга» в рамках проекта «Гражданский контроль муниципалитетов» в 2014 г.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

политическая коммуникация, диалог власти и общества, взаимодействие, гражданский контроль, открытость власти, муниципалитеты

Dzgoeva D. T.

Openness of Government as a Factor of the Effectiveness of Political Communication in the Relationships between Authorities and Society

Dzgoeva Diana Taimurazovna

North-West Institute of Management branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg)
Senior Lecturer of the Chair of History and Political Science.
dzgoeva@sziu.ru

ABSTRACT

The main purpose of this article is associated with an attempt of theoretical understanding of the role and place of openness of the authorities to improve the effectiveness of dialogue between authorities and society, with an attempt of the analysis of practical experience in the implementation of civil control of openness of municipalities in Saint-Petersburg for example, the study entitled "The information transparency of municipalities in Saint-Petersburg" conducted by the non-governmental organisation "The Observers of Saint-Petersburg" within the project "Civil Control of municipalities" in 2014.

KEYWORDS

political communication, dialogue between the authorities and society, interaction, civil control, openness of government, transparency, municipalities

Обращение к данной тематике обусловлено попыткой теоретического осмысления роли и места открытости властных структур в повышении эффективности диалога «власть — общество», а также анализа практического опыта реализации гражданского контроля степени открытости муниципалитетов Санкт-Петербурга.

В современном мире давно уже происходят существенные превращения демократии и ее институтов. Изменения социальной структуры западного общества обернулись серьезными трансформациями его политической системы и ее идеологических основ¹.

¹ См. подробнее об этом в работах [1; 4; 5].

Механизм демократии предполагает двусторонний характер политической коммуникации в системе отношений «власть — общество», и в современном обществе, в эпоху становления и развития пространства политических сетей и концепции открытого государства, это утверждение становится актуальным, как никогда. Эту же тенденцию мы наблюдаем и в политическом пространстве России, включая муниципальный уровень управления.

Открытость власти выступает необходимым условием повышения эффективности политической коммуникации. При этом она не сводится к простому информированию граждан о принимаемых решениях, а нацелена на сотрудничество власти и общества в целях объединения ресурсов и усилий, направленных на решение конкретных проблемных вопросов¹. Открытость власти предполагает наличие механизмов, инструментов, публичного пространства для диалога и интенциональность на него, то есть ориентацию не на административные рычаги и патерналистский характер отношений, а на партнерство в решении общественно значимых проблем. В противном случае, когда этот принцип не реализуется, коммуникация становится либо искаженной, либо приобретает характер псевдокоммуникации.

Реальная российская практика политико-административного управления во многом подтверждает вышесказанное [2]. Развивающееся в России гражданское общество во многом ориентировано на усиление открытости власти. Административная реформа идет уже несколько лет, но полноценные механизмы, которые бы позволили эффективно коммуницировать, осуществлять равноправный диалог «власть — общество», функционируют зачастую неэффективно либо не функционируют вовсе. Это во многом обусловлено тем, что принцип открытости деятельности властных структур реализуется частично или формальным образом. Рассмотрим подробнее предпосылки открытости органов власти в России.

Конституционно-правовую часть механизма доступа граждан к информации составляют нормы ст. 24, 29, 33 Конституции Российской Федерации, закрепляющие право каждого на возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом², на свободный поиск, получение, передачу, производство и распространение информации любым законным способом³, а также обращаться лично либо направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления⁴.

В развитие этих норм Основного закона был принят Федеральный закон от 09.02.2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

Согласно статьям указанного закона существует несколько способов получения информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, среди которых⁵:

¹ Именно эта идея является базовой в концепции «открытого общества» и «открытого государства». См., например, [3; 6; 7].

² См. ст. 24 КРФ // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант-Плюс» (дата обращения: 13.06.2014).

³ См. ст. 29 КРФ // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант-Плюс» (дата обращения: 13.06.2014).

⁴ См. ст. 33 КРФ // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант-Плюс» (дата обращения: 13.06.2014).

⁵ См.: Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: Федеральный закон от 09.02.2009 г. № 8-ФЗ (ред. от 28.12.2013 г., с изм. от 01.12.2014 г.), ст. 6 // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант-Плюс» (дата обращения: 13.06.2014).

- 1) обнародование (опубликование) государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в средствах массовой информации;
- 2) размещение государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в сети Интернет;
- 3) размещение государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в помещениях, занимаемых указанными органами, и в иных отведенных для этих целей местах;
- 4) ознакомление пользователей информацией с информацией о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в помещениях, занимаемых указанными органами, а также через библиотечные и архивные фонды;
- 5) присутствие граждан (физических лиц), в том числе представителей организаций (юридических лиц), общественных объединений, государственных органов и органов местного самоуправления, на заседаниях коллегиальных государственных органов и коллегиальных органов местного самоуправления, а также на заседаниях коллегиальных органов государственных органов и коллегиальных органов местного самоуправления;
- 6) предоставление пользователям информацией по их запросу о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;
- 7) другими способами, предусмотренными законами и (или) иными нормативными правовыми актами, а в отношении доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления — также муниципальными правовыми актами.

В соответствии с перечисленным выше можно выделить две группы отношений:

- отношения, формируемые органами государственной власти и местного самоуправления в результате возложенных на них функций;
- отношения, формируемые инициативой снизу, то есть обязанность предоставить информацию о своей деятельности органами государственной власти и МСИ в случае возникновения запроса со стороны общества.

Таким образом, нормативные основания информационной открытости власти в России сформированы. Однако наш исследовательский интерес заключается в ином: в какой степени реализуются эти формальные основания на практике, в частности, обратимся к опыту Санкт-Петербурга.

В целях изучения возможностей эффективного взаимодействия граждан и органов местного самоуправления (муниципальных советов) Санкт-Петербурга в 2014 г. общественной организацией «Наблюдатели Петербурга» в рамках проекта «Гражданский контроль муниципалитетов» было проведено исследование под названием «Информационная открытость муниципалитетов Санкт-Петербурга»¹. Согласно Уставу общественная организация «Наблюдатели Санкт-Петербурга и Северо-Западного региона» («Наблюдатели Петербурга») является добровольным общественным объединением, созданным на основе общности интересов и совместной деятельности членов организации для защиты общих интересов и достижения целей и задач².

Среди задач исследования обозначались следующие:

- изучение реализации № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» органами местного самоуправления Санкт-Петербурга;

¹ Новости муниципальных округов от 23 января 2015 г.: [Электронный ресурс]. URL: <https://municipal.zaks.ru/archivemo/4552> (дата обращения: 13.06.2015).

² Устав наблюдателей Петербурга // Сайт общественной организации «Наблюдатели Петербурга»: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.spbelect.org> (дата обращения: 14.06.2014).

- повышение эффективности взаимодействия между гражданами и органами местного самоуправления;
- привлечение внимания граждан к проблеме открытости органов местного самоуправления Санкт-Петербурга;
- обучение граждан написанию запросов как одному из инструментов взаимодействия с органами местного самоуправления.

Практическая часть исследования заключалась в следующем: в каждый из 111 муниципальных советов внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга были направлены запросы по электронной почте¹; в них содержалось 16 пунктов, касающихся деятельности муниципальных советов внутригородских муниципальных образований (МС ВМО) Санкт-Петербурга в части реализации статей Федерального закона от 09.02.2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

Анализ полученных содержательных ответов позволяет утверждать, что в большинстве муниципальных образований Санкт-Петербурга приняты универсальные документы, регламентирующие организацию доступа к информации о их деятельности. Среди них: «Порядок обеспечения доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления», «Об информировании граждан о деятельности органов местного самоуправления», «О мерах по реализации Федерального закона от 09.02.2009 г. № 8-ФЗ», «О назначении ответственного лица за обеспечение доступа к информации», «О порядке прохождения документов при подготовке информации к размещению на официальном сайте между структурными подразделениями», «Порядок публикации и размещения информации о деятельности органов местного самоуправления в средствах массовой информации и на официальном сайте в сети Интернет», «О муниципальной информационной службе»².

В ходе исследования выяснилось, что почти половина муниципалитетов владеют информацией о наличии официальных сайтов, на которых постоянно размещается информация о деятельности муниципальных советов³.

Вопрос о местах размещения информационных стендов, как правило, не вызывал никаких затруднений у большинства (~75%) муниципальных советов.

Конкретной информацией (либо о месте ее размещения) о датах очередных и внеочередных заседаний муниципальных советов в 2013 г., о перечне правовых актов, принятых муниципальными советами в 2013 г., владели около половины муниципалитетов. Так, в среднем муниципальные советы собирались на свои заседания примерно раз в месяц, при этом больше всего заседаний в 2013 г. провел МС МО Сенной округ (21), меньше всего — МС МО Светлановское (4) — минимальное количество, разрешенное законом. Приятно отметить, что есть несколько МС ВМО СПб, которые проводят заседания по раз и навсегда заведенному порядку, а это означает, что жителям не нужно тратить отдельные силы на то, чтобы узнать дату и время очередного заседания. Так, МО Измайловский указал, что проводит свои заседания по средам, МО город Павловск — каждую третью среду месяца, а МО Смольнинское — каждый третий четверг месяца в 16.00.

¹ См.: Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: Федеральный закон от 09.02.2009 г. № 8-ФЗ (ред. от 28.12.2013 г., с изм. от 01.12.2014 г.), п. 1 ст. 10 // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант-Плюс» (дата обращения: 13.06.2014).

² Например, МО Адмиралтейский округ, МО Васильевский округ, МО Дачное, МО Звездное, МО Ивановский, МО Княжево, МО Лисий Нос, МО Невский округ, МО г. Петергоф, МО Полюстрово, МО Правобережный, МО пос. Серово, МО Смольнинское, МО пос. Стрельна, МО № 21, МО № 78 и др. Эту информацию предоставили около 68% муниципалитетов.

³ См., например: Владимирскийокруг.рф, <http://petrovskiokrug.ru>, mo-lomonosov.ru, mo-petergof.ru и пр.

Рейтинг информационной открытости муниципалитетов Санкт-Петербурга, 2014 г.

МО	Сред- ний балл	Отве- тов	МО	Сред- ний балл	От- ветов	МО	Сред- ний балл	От- ветов
г. Петергоф	2,875	16	Пушкин	2,063	13	Светланов- ское	0,938	14
Правобереж- ный	2,875	16	Тярлево	2,063	12	Георгиев- ский	0,938	12
Полюстрово	2,813	16	Павловск	2	14	Васильев- ский округ	0,938	5
Невский округ	2,688	16	Екатерин- гофский	2	12	Прометей	0,813	13
Парголово	2,688	15	Сенной округ	1,875	14	Сосновая поляна	0,813	13
Серово	2,625	16	Красное Село	1,875	13	Юго-Запад	0,813	5
Малая Охта	2,625	15	Купчино	1,875	12	Металло- строй	0,75	12
Лисий Нос	2,563	16	Гагарин- ское	1,813	15	Алексан- дровская	0,75	9
Звездное	2,563	15	Горелово	1,813	14	Невская застава	0,688	8
г. Ломоносов	2,563	15	Парнас	1,75	14	Кронверк- ское	0,625	10
Владимир- ский	2,563	15	Финлянд- ский округ	1,75	14	Саперный	0,625	6
Смольнин- ское	2,563	15	Кронштадт	1,75	13	Посадский	0,5	3
Адмиралтей- ский округ	2,5	14	Балкан- ский	1,75	11	Петровский	0,438	7
№ 21	2,5	14	Морской округ	1,75	10	Петро-Сла- вянка	0,313	3
Гавань	2,438	15	Большая Охта	1,688	14	Морские ворота	0,313	2
Сосновское	2,438	15	Южно-При- морский	1,688	13	Белоостров	0,25	2
Чкаловское	2,438	15	Семенов- ский	1,625	14	Константи- новское	0,188	3
Озеро Долгое	2,438	14	Шушары	1,625	10	Северный округ	0,125	2
Новоизмай- ловское	2,313	15	Литейный округ	1,5	12	Лахта-Оль- гино	0,125	2
Дачное	2,25	14	Гражданка	1,5	9	№ 72	0,063	1
Княжево	2,25	13	Краснень- кая речка	1,438	9	№ 7	0	0

МО	Сред- ний балл	Отве- тов	МО	Сред- ний балл	От- ветов	МО	Сред- ний балл	От- ветов
№ 75	2,25	13	Шувалово- Озерки	1,375	14	Ульянка	0	0
Пороховые	2,188	16	Лиговка- Ямская	1,375	11	Ржевка	0	0
Комендант- ский аэро- дром	2,188	16	Измайлов- ское	1,313	16	Комарово	0	0
Левашово	2,188	15	Ушково	1,313	12	Молодеж- ное	0	0
Ивановский	2,188	15	Остров Декабри- стов	1,313	11	Песочный	0	0
Академиче- ское	2,188	13	№ 15	1,313	9	Репино	0	0
Урицк	2,188	13	Введенский	1,25	14	Сестрорецк	0	0
78	2,188	12	Коломна	1,25	13	Смолячково	0	0
Юнтолово	2,125	14	Усть- Ижора	1,188	13	Солнечное	0	0
Пискаревка	2,125	13	Понтонный	1,188	12	Пулков- ский меридиан	0	0
54	2,125	12	Народный	1,188	10	Обуховский	0	0
Колпино	2,063	14	Оккервиль	1,188	8	Аптека- рский остров	0	0
65	2,063	14	Московская застава	1,188	7	Коломаги	0	0
Нарвский округ	2,063	13	Автово	1,125	7	Черная Речка	0	0
Рыбацкое	2,063	13	Зелено- горск	1,063	10	Волковское	0	0
Стрельна	2,063	13	Сампсони- евское	1	13	Дворцовый	0	0

Что касается количества решений, принятых МС ВМО СПб, то в среднем за 2013 г. было принято 43 решения, при этом больше всего решений приняли МС МО город Петергоф (112), МС МО город Ломоносов (79), МС МО поселок Стрельна (76), меньше всего — МС МО Ивановский (13), МС МО город Пушкин (15), МС МО Гражданка (18).

Возможность посещения гражданами заседаний МС обеспечивается принятыми МС регламентами заседаний МС. Такие регламенты разработаны как минимум в 42 МС ВМО СПб. Некоторые МС ссылаются на порядок, прописанный в документах, регулирующих реализацию 8-ФЗ в целом, например «О реализации Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государствен-

ных органов и органов местного самоуправления» (МО Автово), «Об обеспечении доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления» (МО Княжево), «Положение об обеспечении доступа к информации о деятельности Муниципального Совета» (МО поселок Серово), положение «Об организации доступа к информации о деятельности Муниципального Совета» (МО № 78), что также вполне допустимо.

В соответствии с разработанной системой оценки полученных ответов¹ по итогам исследования был составлен рейтинг информационной открытости муниципалитетов, логически вытекающий из оценки деятельности муниципалитетов в части реализации ФЗ от 09.02.2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Рейтинг представлен в табл. 1.

При некотором методологическом несовершенстве проведенного проекта полученные в ходе его проведения результаты позволяют тем не менее сделать ряд актуальных выводов:

Во-первых, попавшие в проект муниципалитеты можно дифференцировать по степени открытости. Так, например, из приведенной таблицы видно, что наиболее полно отвечают принципам информационной открытости три муниципалитета: МО Петергоф, МО Правобережный и МО Полюстрово.

Во-вторых, отсутствие ответа на запрос не может однозначно расцениваться как отсутствие работы по реализации иных направлений Федерального закона от 09.02.2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Но напрашивается вывод об отсутствии работы по повышению эффективности политической коммуникации в системе отношений «власть — общество». Как следствие, следующий вывод.

В-третьих, 17 (15,3%) муниципалитетов не ответили ни на один из запросов, это заставляет задуматься о разной степени подготовленности муниципальных служащих к работе в данном направлении, об осведомленности их в том, что такого рода форма взаимодействия с гражданами является законодательно установленной, правомерной и обязательной к реализации. Отсюда вытекает возможная необходимость проведения обучающих мероприятий, имеющих целью повышение квалификации сотрудников, функционально задействованных в работе с гражданами.

В-четвертых, концепция «электронное государство» становится реальностью теперь и на муниципальном уровне власти, что, несомненно, является положительной тенденцией в установлении коммуникации между властью и обществом, так актуальной на сегодняшний день.

Литература

1. Дзгоева Д. Т., Колесников В. Н. Эволюция парламентаризма в свете концепции мониторинговой демократии // Управленческое консультирование. 2014. № 12.
2. Зайцев А. В. Институционализация диалога государства и гражданского общества: компаративный анализ. Кострома: КГУ им. Н. А. Некрасова, 2014.
3. Корченкова Н. Ю. Принцип информационной открытости как требование современной демократии // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. Сер.: Право. 2000. № 1.
4. Красин Ю. А. Демократия или новая парадигма правления? // Вестник Тюменского государственного университета. 2011. № 8.
5. Перегудов С. П. Концепция мониторинговой демократии: к новым отношениям власти и общества // Полис. 2012. № 6.

¹ 0 баллов — отсутствие ответа, 1 балл — отписка, 2 балла — неполный или неверно оформленный ответ, 3 балла — полный и верно оформленный ответ.

6. Поппер К. Открытое общество и его враги. Т. 1: Чары Платона / Пер. с англ. под ред. В.Н. Садовского. М.: Феникс; Междунар. фонд «Культурная инициатива», 1992.
7. Тимофеева Л. Н. Проблемы становления «открытой власти» и свободы печати в России // Ученые записки РАГС. Вып. IV. М., 2005.

References

1. Dzgoeva D.T., Kolesnikov V.N. *Evolution of parliamentarism in the light of the concept of monitoring democracy* [Evolutsiya parlamentarizma v svete kontseptsii monitoringovoi demokratii] // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsultirovanie]. 2014. № 12. (rus)
2. Zajcev A.V. *Institutionalization of dialogue between the state and civil society: comparative analysis* [Institutsionalizatsiya dialoga gosudarstva i grazhdanskogo obshchestva: komparativnyi analiz]. Kostroma: KSU of N.A. Nekrasov [KGU im. N.A. Nekrasova], 2014. (rus)
3. Korchenkova N. Ju. *Principle of information openness as a requirement of modern democracy* [Printsip informatsionnoi otkrytosti kak trebovanie sovremennoi demokratii] // Messenger of the Nizhny Novgorod University of N.I. Lobachevsky [Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo. Seriya: Pravo]. 2000. № 1. (rus)
4. Krasin U.A. *Democracy or a new paradigm of governance?* [Demokratiya ili novaya paradigma pravleniya?] // Messenger of the Tyumen State University [Vestnik Tumenskogo gosudarstvennogo universiteta]. 2011. № 8. (rus)
5. Peregudov S.P. *Monitoring democracy: new relationships between government and society* [Kontseptsiya monitoringovoi demokratii: k novym otnosheniyam vlasti i obshchestva] // Polys. № 6. 2012. (rus)
6. Popper K. *The Open Society and Its Enemies* [Otkrytoe obshchestvo i ego vragi. T. 1: Chary Platona / Per. s angl. pod red. V. N. Sadovskogo]. M.: Phoenix, international Foundation "Cultural initiative [Feniks, Mezhdunarodnyj fond «Kul'turnaja iniciativa»], 1992. (rus)
7. Timofeeva L. N. *Problems of formation of "open government" and freedom of the press in Russia* [Problemy stanovleniya «otkrytoi vlasti» i svobody pechati v Rossii] // Scientific notes of RAPS. Edition IV [Uchenye zapiski RAGS. Vypusk IV]. M., 2005. (rus)