

Транспарентное взаимодействие государства и гражданского общества как институциональное свойство политического процесса

Transparent interaction between the state and civil society as an institutional property of political process

Санжаревский Игорь Иванович,
доктор политических наук, профессор
Sanzharevskiy Igor.I.,
Doctor of political Sciences, professor
E-mail: sanzigor@yandex.ru

УДК 32.019.51

ББК 66.0

С18

В статье рассматривается проблема «открытости-закрытости» во взаимодействии государства и гражданского общества. Транспарентность рассматривается как институциональное свойство политического процесса.

Ключевые слова: *транспарентность, политический процесс, государство, гражданское общество.*

The problem of "public-private" in the cooperation between the state and civil society. Transparency is seen as an institutional property of political process.

Keywords: *transparency, the political process, the state and civil society.*

Проблема "открытости - закрытости" в политике существует всегда, с момента зарождения ее как общественного явления, о чем подробно описано у Карла Поппера в его знаменитом произведении «Открытое общество и его враги».¹ При этом речь не идет о тайных сферах политики, где имеют место государственные, научно-технические, военные, экономические секреты, интересы. Под открытостью политического процесса подразумевается, во-первых, открытость его легальных сфер для общества, во-вторых, доступность для граждан информации о целях, реализации и результатах государственной политики, в-третьих, наличие широких контактов между обществом и государственной властью в осуществлении политических задач.

Утверждение института транспарентности является многолетней тенденцией для большой группы развитых стран, общественно-государственное устройство которых принято называть либерально-демократическим. Транспарентность как институциональное свойство политического процесса коррелируется с наиважнейшими политико-правовыми институтами, обеспечивающими легитимацию власти и конструктивное взаимодействие между государством и гражданским обществом. Подобная открытость - закрытость политического процесса в

¹ См.: Поппер К.Р. Открытое общество и его враги. Т. 1: Чары Платона. Пер. с англ. под ред. В. Н. Садовского. М.: Феникс, Международный фонд «Культурная инициатива», 1992. 448 с.

решающей степени определяется типом политической системы, формой политического режима. В свою очередь, открытость, ограниченная открытость или же закрытость политического процесса характеризуют наличие, уровень демократии или же ее отсутствие в той или иной стране.

В основе транспарентного взаимодействия между государством и гражданским обществом исторически закладываются и развиваются пять базисных принципов, находящих свое институциональное выражение в первую очередь в положениях основного закона - конституции:

во-первых, принцип прозрачности формирования органов власти, организации и осуществления государственной власти;²

во-вторых, принцип открытости и прозрачности в организации государственной службы и осуществлении властных полномочий;³

в-третьих, принцип прозрачности государственного заказа и осуществления закупок, оказания государственных услуг;⁴

в четвертых, обязательность раскрытия информации публичных органов власти;⁵

в-пятых, принцип участия граждан в формировании органов власти, определения целей, задач государственной политики и ее осуществлении.⁶

В этом случае основополагающими характеристиками транспарентности как институционального свойства политического процесса, лежащего в основе взаимодействия государства и гражданского общества выступают, наряду с политической и организационно-правовой обеспеченностью участия граждан в управлении государственными делами и служении ему (нации):

доступность и достоверность для граждан информации об акторах, целях и задачах, этапах реализации и результатах осуществления государственной политики и обязательность раскрытия и обеспечения

² Ст.32 Конституции РФ: «Граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме. Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в отправлении правосудия». См.: Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме РФ»; Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ»; Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» и др.

³ Ст.32 Конституции РФ: «Граждане Российской Федерации имеют равный доступ к государственной службе». См.: Федеральный закон "О системе государственной службы Российской Федерации" от 27.05.2003 № 58-ФЗ.

⁴ Электронное правительство. Государственные услуги.// Портал государственных услуг РФ. URL: <http://www.gosuslugi.ru>; Официальный сайт Российской Федерации для размещения информации о размещении заказов. URL: <http://zakupki.gov.ru/wps/portal/base/topmain/home#> (дата обращения 2012).

⁵ Ст.29 Конституции РФ: «Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом. Гарантируется свобода массовой информации»

⁶ Ст.32 Конституции РФ: «Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей».

доступа к информации граждан, как государственными органами власти,⁷ так и общественными формированиями и объединениями,⁸

широкие контакты между обществом и государственной властью в осуществлении политических задач и обеспечении легитимации власти и конструктивного взаимодействия между государством и гражданским обществом.

Традиционно принято рассматривать проблему «открытости-закрытости» с позиции развития государственности. Родоначальником наделения политического процесса свойством транспарентности принято считать Швецию, где еще в 1766 г. был принят Закон о свободе изданий. На цивилизационном этапе развития, названным информационным обществом, за ней последовали Финляндия (Закон об открытости публичных документов, 1951 г.), США (Закон о свободе информации, 1966 г.), Дания (Закон о доступе к административным документам, 1970 г.), Норвегия (Закон о гласности в административном управлении, 1970 г.), Франция (Закон о доступе к административным документам, 1978 г.), Нидерланды (Закон об установлении правил открытости административного управления, 1978 г.), Австралия (Закон о свободе информации, 1982 г.), Канада (Закон о доступе к информации, 1982 г.), Новая Зеландия (Закон об административной информации, 1982 г.), Австрия (Закон о раскрытии информации федеральных административных органов, 1987 г.), Бельгия (Закон о раскрытии административного управления, 1994 г.), Республика Корея (Закон о раскрытии информации публичных органов, 1996 г.) и др. С 1 января 2010 года в России вступил в действие Федеральный закон Российской Федерации от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления".

Обеспечение открытости в деятельности государственной власти и увеличение степени ее «прозрачности» представляет собой трудный и многоступенчатый процесс, который нередко требует осторожного, тщательного и взвешенного подхода с учетом противоположных интересов. В обеспечении «прозрачности» деятельности органов власти можно сконцентрироваться по трем принципиальным направлениям:

обеспечение доступа к государственным материалам и документам, в которых находят отражение так называемые «дела народа»;

⁷ Федеральный закон Российской Федерации от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления" // Правовая система «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/194874/> (дата обращения 21.11.2012);

⁸ См.: Федеральный закон от 11 июля 2001 г. N 95-ФЗ "О политических партиях" URL: <http://base.garant.ru/183523/>, Федеральный закон от 19 мая 1995 г. N 82-ФЗ "Об общественных объединениях" URL: <http://base.garant.ru/10164186/>, Федеральный закон от 12 января 1996 г. N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях" URL: <http://base.garant.ru/10105879> и др. (дата обращения 2012).

обеспечение доступа в совещательные органы власти, например, на заседания и конференции, на которых обсуждаются и решаются государственные вопросы;

обеспечение доступа в учреждения, осуществляющие повседневную деятельность, не связанную с публичным процессом, такие как тюрьмы, государственные больницы и учебные заведения.

Современное российское законодательство заложило политико-правовые основы регулирования вопроса доступа к официальной информации граждан и их объединений, установило способы и требования, в соответствии с которыми официальная информация должна быть доступна для общества и для общественного контроля.⁹ Теперь предстоит длительная кропотливая работа, которая должна привести к такому состоянию взаимодействия государства и гражданского общества, когда эти правовые нормы должны стать социальным правилом, применяемым «по умолчанию», а также создать осуществимое в судебном порядке публичное право защиты от государственных чиновников, которые могут быть не склонны к исполнению предписаний.

Последовательная реализация в государственном аппарате принципа служения отечеству в сочетании с принципом открытости в осуществлении государственной службы позволит создать государственную службу, ответственную перед публичной властью и при этом подконтрольную гражданскому обществу. В свою очередь, публичная власть, призванная обеспечивать легитимность режима законности и государственной дисциплины в аппарате управления, сможет нести ответственность, прежде всего политическую, перед гражданским обществом.

В пользу открытости государственной власти говорят также такие принципы и ценности демократии, как учет мнения меньшинства, подотчетность и совместное участие в принятии решений. Открытость в управлении предполагает, что гражданин, общество имеют возможность не только достоверно знать механизм принятия управленческого решения на любой его стадии и на любом уровне властной вертикали, но и быть причастными к данному процессу. С другой стороны, такая причастность не должна быть вмешательством в компетенцию государственного органа, посягающим на присвоение властных полномочий, принадлежащих тому или иному должностному лицу. Это – коммуникация, диалог, право быть выслушанным и услышанным, обязанность власти соотносить свою позицию с общественными настроениями. Гражданам должны быть доступны не только официальные документы (законы, постановления, приказы и др.), но и материалы о деятельности государственных органов (стенограммы, протоколы заседаний и т.п.), при условии, конечно, что в них нет сведений,

⁹ См.: ст. 6 Федерального закона Российской Федерации от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ

содержащих государственную тайну, а значит, подпадающих под режим секретности.

Наиболее популярная и широко воспринятая в социально-политическом контексте идея обеспечения универсального равного участия всех граждан в осуществлении властных полномочий нашла свое выражение в трехсекторной модели общества, предложенной А.Этциони, в которой ключевую роль играет партнерский баланс между государством, рынком и сообществами. Общая социальная эффективность этой модели сообщества неразрывно связана с коммунитарной системой власти ("communitarian power relations"), которая непосредственно связана с делами данного сообщества¹⁰

В данной системе одну из ключевых ролей играют общественная экспертиза и социальный заказ как социально-политические механизмы взаимодействия общества и органов власти. Экспертное сообщество представляет собой важнейший элемент интеллектуальной инфраструктуры эффективно действующего гражданского общества. Для примера, на Западе около трети политических решений и концепций, как рядового, так и государственного уровней, разрабатываются независимыми политическими центрами. В России становление гражданского общества неизбежно связано с развитием подобных экспертных центров. О структуре сложившегося в России экспертного сообщества, о перспективах развития независимых политических центров, о потенциале политтехнологий, в настоящее время в России ведется широкая дискуссия, в которой принимают участие ведущие аналитики, политологи, политики и эксперты.¹¹

В зависимости от инициаторов, источников финансирования и способов применения результатов (заключений) гражданскую экспертизу можно подразделить на следующие виды:

обязательная или государственная экспертиза, цели и задачи которой определяются органом государственной власти, и ее результаты обязательны для учета назначившим ее государственным органом и должны быть опубликованы в соответствии с законодательством о доступе граждан и их объединений к информации. Она проводится при технической, организационной и финансовой поддержке со стороны государства;

инициативная или общественная (гражданская) экспертиза проводится общественными объединениями за их средства по их собственной инициативе, а также по инициативе отдельных граждан, групп граждан, других коммерческих и некоммерческих организаций. Результаты инициативной экспертизы должны быть публичными, и учтены органами власти наравне с другими видами экспертизы;

¹⁰ Политическая наука: словарь-справочник/ Авт. и сост. Санжаревский И.И. Тамбов, 2012. URL: http://www.glos.virmk.ru/01_k.htm (дата обращения 11.10.2012).

¹¹ См.: Тема: Экспертные центры и политтехнологии// Политическая экспертная сеть Кремль.орг. URL: <http://www.kreml.org/topics/61520094> (дата обращения 11.10.2012).

заказная или коммерческая экспертиза проводится и оплачивается по инициативе заказчика: физического или юридического лица – субъекта хозяйственной или иной деятельности, результаты которой затрагивают интересы большого количества граждан или отдельных социальных групп. Результаты коммерческого экспертного исследования, содержащие в себе коммерческую тайну, должны быть оглашены в той мере, в какой это не противоречит интересам заказчика, а также не попадают под ограничения, определенные законом об обязательности представления информации. Учет результатов осуществляется в соответствии с коммерческими интересами заказчика, а также могут быть использованы органами власти при принятии соответствующих решений.

Осуществление гражданской экспертизы осуществляется в интересах общества и государства. Субъектное взаимодействие органов государственной власти и общественных объединений, в том числе и экспертных, возможно на основе социального заказа. Однако это требует кропотливой законодательной работы, так как Федеральный закон «О социальном заказе» не был рассмотрен, хотя вносился в Федеральное собрание еще в 1996 году, "О государственном социальном заказе"- в 2000 году.¹² Государственный социальный заказ по своей сути мог бы стать юридическим выражением политической ответственности и обязанностей государства перед обществом и личностью по осуществлению социальных программ, заложенных в экономических, социальных, политических и культурных правах граждан. У государства при проведении политики социального заказа возможны всего лишь три позиции: поддержка, невмешательство или «не поддержка». Причем, «не поддержка» социальных инициатив, противодействие строго оговорены в Конституции Российской Федерации (Основном Законе)¹³.

При этом мы видим, что в нашей стране, периодически, то стихая, то возобновляясь, идет активная дискуссия о проблемах формирования гражданского общества или самостоятельности его развития. Но ни интеллектуальные атаки ее участников – представителей общественности, ни активность власти в обсуждении этой темы, никак не повлияли на изменение ситуации в целом. Причиной этому видится в сохранении противоречивой ситуации с самим определением понятия гражданское общество. Российское понимание во многом отличается от общемирового. У нас сложилось такое доминирующее понимание, в котором основная функция гражданского общества – это контроль с целью корректировки власти со стороны общественных и, в первую очередь, правозащитных организаций. Другими

¹² См.: Нормативно-правовые акты Федерального Собрания Российской Федерации// Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <http://duma.consultant.ru/page.aspx?65> (дата обращения 11.10.2012).

¹³ Конституция РФ, ст. 13, 19, 29, 55, 56, 74, 133.

словами, это мягкая форма перманентной оппозиции государственным институтам со стороны активной части российского общества. Но это входит в противоречие с другими определениями функций гражданского общества, в том числе и в западных демократических государствах.

Если внимательно присмотреться к классическому гражданскому обществу таких стран, как США либо Швейцария, то мы увидим, что основная функция западного гражданского общества – это не оппозиция, а, напротив, всемерная и активная поддержка власти. То есть в западных демократиях гражданское общество – это своеобразная группа поддержки государственной власти. Гражданский контроль же имеет главной целью выявить нарушения законодательства и наказать виновных, а не разрушить само государство, его сложившуюся экономико-политическую систему. Общественный контроль за соблюдением прав и свобод личности в деятельности государственных институтов (в особенности в правоохранительной, судебной, военной сферах) является выражением непосредственного народовластия. Как правило, осуществление функций гражданского контроля проводится совместно со специалистами из профессиональных ассоциаций самых различных сфер. Именно участие экспертов-профессионалов считают неременным условием эффективного гражданского контроля.

Таким образом, последовательное утверждение политико-правового института транспарентности повышает степень ответственности власти, служит твердой правовой гарантией и основой для реализации инициатив, как общественных организаций, так и отдельных личностей. Реализация суверенного права институтов гражданского общества в сочетании с обязанностью государственных институтов вести постоянный диалог в транспарентной системе выступает той процессуальной основой, которая обеспечивает стабильное легитимное политическое развитие страны.

Список литературы.

Поппер К.Р. Открытое общество и его враги. Т. 1: Чары Платона. Пер. с англ. под ред. В. Н. Садовского. М.: Феникс, Международный фонд «Культурная инициатива», 1992. 448 с.

Конституция (Основной Закон) Российской Федерации// Правовая система «Гарант». URL: <http://base.garant.ru> (дата обращения 11.10.2012).

Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме РФ»// Правовая система «Гарант». URL: <http://base.garant.ru> (дата обращения 11.10.2012).

Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» // Правовая система «Гарант». URL: <http://base.garant.ru> (дата обращения 11.10.2012).

Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного

самоуправления» // Правовая система «Гарант». URL: <http://base.garant.ru> (дата обращения 11.10.2012).

Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27.05.2003 № 58-ФЗ. // Правовая система «Гарант». URL: <http://base.garant.ru> (дата обращения 11.10.2012).

Электронное правительство. Государственные услуги.// Портал государственных услуг РФ. URL: <http://www.gosuslugi.ru>. (дата обращения 11.10.2012).

Официальный сайт Российской Федерации для размещения информации о размещении заказов. URL: <http://zakupki.gov.ru/wps/portal/base/topmain/home#> (дата обращения 2012)

Федеральный закон Российской Федерации от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»// Правовая система «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/194874/> (дата обращения 21.11.2012);

Федеральный закон от 11 июля 2001 г. N 95-ФЗ "О политических партиях"// Правовая система «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/183523> (дата обращения 11.10.2012).

Федеральный закон от 19 мая 1995 г. N 82-ФЗ "Об общественных объединениях"// Правовая система «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/10164186/> (дата обращения 11.10.2012).

Федеральный закон от 12 января 1996 г. N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях"// Правовая система «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/10105879> (дата обращения 11.10.2012).

Политическая наука: словарь-справочник/ Авт. и сост. Санжаревский И.И. Тамбов, 2012. URL: http://www.glos.virmk.ru/01_k.htm (дата обращения 11.10.2012).

Тема: Экспертные центры и политтехнологии// Политическая экспертная сеть Кремль.орг. URL: <http://www.kreml.org/topics/61520094> (дата обращения 11.10.2012).

Нормативно-правовые акты Федерального Собрания Российской Федерации// Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <http://duma.consultant.ru/page.aspx?65> (дата обращения 11.10.2012).