

УДК 338.24.01
ББК 65.050.0

РАЗВИТИЕ ПАРТИСИПАТИВНЫХ ИНСТИТУТОВ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В СУБЪЕКТАХ ЮФО

В.С. Епинина

В статье обоснована актуальность партисипации в ракурсе публичного управления. Выявлены главные условия развития партисипативных институтов за рубежом. Раскрыты особенности и основные проблемы их развития в ЮФО на примере трех институтов: краудсорсинга, Общественного совета, оценки регулирующего воздействия. Предложены мероприятия по решению данных проблем.

Ключевые слова: партисипация, публичное управление, ЮФО, институт, краудсорсинг, Общественный совет, оценка регулирующего воздействия, интернет-технологии.

DEVELOPMENT OF THE PARTICIPATIVE INSTITUTES OF THE PUBLIC MANAGEMENT IN THE REGIONS OF THE SOUTH FEDERAL DISTRICT

V.S. Epinina

The urgency of the participation in public management is substantiated. The main conditions for the development of participative institutions abroad are identified. The peculiarities and main problems of the development of participative institutions in the SFD for example of crowdsourcing, Public Council and regulatory impact assessment are disclosed. The measures to address these problems are proposed.

Key words: participation, public management, SFD, institute, crowdsourcing, Public Council, regulatory impact assessment, Internet-technologies.

Для современного публичного управления огромное значение имеет эффективная деятельность органов системы публичной власти, которую невозможно достичь без их активного взаимодействия с населением при решении общественно значимых вопросов, то есть без партисипации.

Термин «партисипация» в том или ином его проявлении используется в различных научных областях: в экономике, социологии, политике, психологии, юриспруденции и т. д. В ракурсе государственного менеджмента акцент делается на развитии теоретических и методологических основ принятия и реализации государственных решений с соответствующим уменьшением области субъективных (политических) решений оперативного характера. Поэтому приоритет отдается управленческому направлению, что осуществляется посредством активизации деятельности органов системы публичной власти по привлечению населения к управленческому процессу.

Главными условиями развития партисипативных институтов за рубежом являются транспарентность деятельности органов системы публичной власти и открытый доступ для населения к правительственной информации. В контексте реализации концепции электронного правительства приоритетными направлениями партисипативной ориентации публичного управления в зарубежных странах (Великобритании, США, Канаде, Испании, Норвегии, Эстонии, Израиле, Танзании, Японии и др.) обозначены:

1. Открытые данные — создание интернет-ресурсов, содержащих единые открытые базы данных всех органов системы публичной власти.
2. Открытый бюджет — система контроля за расходованием бюджетных средств.
3. Электронные обсуждения, голосования, петиции.
4. Электронные сервисы, консультации [4, с. 44].

Подобно зарубежной практике, развитие партисипативных институтов в России находит свое отражение в активизации транспарентного и интерактивного формата партисипативных отношений за счет экспансии возможностей использования в публичном управлении интернет-технологий. Так, наблюдается расширение масштабов интерактивного общения (он-лайн-взаимодействия) госорганов с гражданами через среду Интернет: сайты «Большое правительство.рф» (запущен 31.10 2011 г.) и «Россиябездураков.рф» (запущен 20.01 2012 г.), форумы, интернет-порталы, он-лайн-приемные [10] политиков и государственных учреждений

дений. Успешная реализация возможностей интернет-технологий имеет своим результатом прозрачную вертикаль (и горизонталь) власти, потребляющую значительно меньше бюджетных средств и открытую для взаимодействия с гражданами, что способствует организации и содержательному наполнению партисипативного процесса.

Современное состояние партисипативных институтов в России может характеризоваться как многообразное, обеспечивающее рост инструментальности и встроенности населения в процесс работы органов системы публичной власти. Через партисипативные институты реализуются принципы и нормы партисипативных интеракций органов системы публичной власти с населением. Изучение российского опыта осуществления партисипации позволяет диагностировать развитие конструктивного взаимодействия органов системы публичной власти с общественностью, инструментов общественного контроля и достижения взаимных (общих) интересов (табл. 1).

Общероссийская практика ориентации публичного управления субъектов РФ на партисипативные отношения органов системы публичной власти с населением свидетельствует о расширении и улучшении возможности привлечения в работу органов системы публичной власти населения, способствующего повышению качества принимаемых управленческих решений. Данная тенденция характерна (хоть и в разной мере) и для субъектов РФ, входящих в состав Южного федерального округа (далее – ЮФО): Республик Адыгеи и Калмыкии, Краснодарского края, Астраханской, Волгоградской и Ростовской областей.

Рассмотрим особенности и основные проблемы развития партисипативных институтов публичного управления в ЮФО на примере трех, на наш взгляд, наиболее актуальных для настоящего времени (см. табл. 2).

Одним из современных партисипативных институтов является краудсорсинг, предполагающий изначальное осуществление общественной экспертизы проектов решений органов системы публичной власти, затрагивающих интересы значительного количества жителей страны (региона, города), то есть учет общественного мнения при принятии управленческих решений, своевременное и эффективное решение существующих проблем, повышение доверия к власти. В ЮФО краудсорсинг начал активно использоваться только в Волгоградской области в рамках проекта «Общество и власть: вместе на благо Волгоградской области», который стартовал в октябре 2012 г. с целью повышения уровня жизни людей, расши-

рения возможностей их самореализации, включенности в решение задач, которые стоят перед регионом, формулировании текущих задач и перспективных направлений деятельности региональных органов власти и управления [9]. В остальных субъектах РФ ЮФО изучение возможностей реализации данного партисипативного института находится на начальном теоретическом этапе.

В настоящее время уже можно говорить о наличии достаточно серьезных проблем, препятствующих достижению максимального результата от реализации краудсорсинговых проектов, которые характерны не только для ЮФО, но и для России в целом. В первую очередь речь идет о низкой социальной активности (безынициативности) граждан, устранившихся от участия в решении вопросов развития территорий ввиду полной уверенности в том, что их мнение и предложения в конечном итоге не будут востребованными у органов системы публичной власти. Данное обстоятельство подтверждается низкой долей жителей субъектов РФ (муниципалитетов), участвующих в краудсорсинговых проектах, реализуемых органами системы публичной власти. Так, в Волгоградской области (численность населения – 2 583 002 чел. [8]) число зарегистрированных участников краудсорсингового проекта на дату его завершения составило 2 228 чел. [9], что составляет менее 9 % от общего числа жителей данного субъекта РФ. Аналогичная картина наблюдалась при реализации краудсорсинговых проектов в Приморском крае, Архангельской области, Ярославле, Зеленограде.

Для повышения осознания важности роли партисипации в публичном управлении как со стороны органов системы публичной власти, так и со стороны населения, а также для устранения негативных факторов, препятствующих результативному осуществлению краудсорсинговых проектов, необходимы:

- повышение открытости и доступности местных властей, информированности населения о проблемах региона (муниципального образования), путях их решения, возможных формах участия в решении общественно-значимых вопросов;
- активизация информирования населения о позитивных результатах партисипативных взаимодействий, возможностей экономии бюджетных средств, реальных примерах воздействия на деятельность органов системы публичной власти, доведение до конкретных участников партисипативных взаимодействий результатов реализации совместно разработанных решений (программ);
- организация органами власти всех уровней (в первую очередь – органами мест-

Примеры результатов эффективного осуществления партисипации органами системы публичной власти

№ п/п	Практика эффективного взаимодействия власти и общественности	Основные результаты партисипации
1	В Республике Бурятия по инициативе администрации с. Турка, а также общественных организаций «Турка» и «БРО по Байкалу» было осуществлено согласование интересов органов системы публичной власти, бизнеса и местных жителей по вопросам строительства объектов туристско-рекреационной особой экономической зоны «Байкал». К обсуждению и совместному решению проблем, возникающих при строительстве объектов, была привлечена общественность	Выявлены и нивелированы риски и ущербы при строительстве объектов, разработан механизм общественного договора, подписанный представителями сельских администраций, экобизнеса и НКО
2	В г. Каменске-Уральском Свердловской области общественными объединениями и отдельными гражданами осуществляется негосударственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления. Публичная дискуссия по вопросам местного самоуправления организована в виде открытого диалога в рамках Общественных советов	Население активно участвует в общественно-политической жизни города, в том числе в публичных слушаниях, в выработке решений органов местного самоуправления
3	В Сокольском муниципальном районе Вологодской области на официальном Интернет-сайте администрации размещаются проекты решений, выносимых на очередные сессии с целью проведения публичной независимой экспертизы	Граждане оперативно и в удобное для них время знакомятся с проектами решений муниципального собрания, обсуждают их и представляют свои предложения
4	Во внутригородском муниципальном образовании Восточное Измайлово (Москва) проводятся открытые расширенные заседания муниципального собрания	Принятые решения и предложения участников заседания учитываются в формировании планов и программ социально-экономического развития территории
5	В Волгограде, Астрахани и др. на основании опросов граждан происходит формирование городского бюджета (проект «Народный бюджет») с учетом выбранных приоритетов бюджетного финансирования	Население может непосредственно влиять на расходование бюджетных средств, сообщая об имеющихся проблемах, внося предложения по улучшению жизни территории. Проблемы и направления развития города, обозначенные горожанами, становятся приоритетными направлениями бюджетной политики властей города
6	На территории городского округа Шуя (Ивановская область) функционируют общественные уличные комитеты (уличкомы), осуществляющие в том числе целенаправленную работу по организации регулярного вывоза ТБО из частных домовладений, подготовке и проведению субботников и праздников микрорайонов	Сокращен рост самопроизвольных свалок. Сэкономленные на ликвидации свалок средства направляются на дополнительные мероприятия по благоустройству частного сектора
7	При совете муниципального образования «Красноярский сельсовет» Красноярского района Астраханской области в качестве совещательного консультативного органа функционирует общественная Молодежная палата	Разработаны и реализованы проекты «Помоги родной природе», «Красный Яр глазами туристов»
8	При администрации муниципального образования «Красноярский сельсовет» Красноярского района Астраханской области работает Совет Старейшин, состоящий из авторитетных пожилых людей с богатым жизненным и профессиональным опытом	Представители старшего поколения включены в совершенствование системы управления сельсовета, участвуют в мероприятиях по решению насущных вопросов его жизнедеятельности.

Примечание. Составлено по: [2; 5–7; 12].

Целевые функции и основные проблемы развития партисипативных институтов публичного управления в ЮФО

№ п/п	Институты	Целевые функции	Проблемы развития
1	Краудсорсинг	Принятие эффективных управленческих решений с учетом мнений, требований и предложений населения путем предоставления возможности на определенной интерактивной платформе высказывать предложения, обсуждать и оценивать их; учет мнения населения при совершенствовании правовых актов (активное привлечение граждан к разработке проектов нормативных документов в форме прямой работы над текстом того или иного правового акта)	Низкая степень общественной активности населения, высокий уровень недоверия граждан к деятельности властей; незаинтересованность местных руководителей в партисипативном взаимодействии, имитация активной работы с населением
2	Общественный совет	Выработка совместного плана действий (направленных на конкретный результат), обеспечение прав и интересов граждан в процессе реализации полномочий органами системы публичной власти, повышение качества принимаемых решений и качества работы государственного аппарата в целом, формирование новой культуры взаимодействия, поиск компромиссов и взаимовыгодных подходов	Формирование «удобного» для органов системы публичной власти общественного совета с лояльными членами (в том числе по причине закрытого механизма отбора граждан в состав общественного совета); «декоративный» характер деятельности Общественных советов в большинстве министерств и ведомств; нелимитированная ответственность общественного совета перед соответствующим министерством; низкая вероятность участия в заседаниях общественного совета жителей удаленных территорий
3	Оценка регулирующего воздействия	Проведение эффективных консультаций с потенциальными адресатами правовых норм (а также с прочими заинтересованными группами, например, общественными объединениями предпринимателей, активными гражданами, заинтересованными в повышении качества действующего законодательства) с целью существенного сокращения издержек предпринимательского сообщества и бюджетов всех уровней на исполнение избыточных требований и осуществление контроля за их соблюдением	Низкая степень информационной открытости деятельности региональной и муниципальной власти для бизнес-сообщества; отсутствие постоянно действующих диалоговых площадок с представителями бизнес-структур; незаинтересованность бизнес-сообщества во взаимодействии с органами системы публичной власти

Примечание. Составлено автором.

ного самоуправления) постоянно действующих механизмов организационной, моральной поддержки активных граждан, создание специальных (интерактивных) площадок для коммуникаций власти и общественности;

- разработка для муниципальных образований рекомендаций по созданию условий для расширенного внедрения системы поддержки общественных инициатив. Включение показателей развития этой системы в национальную систему показателей эффективности работы муниципальных образований. Введение системы поощрения для муниципалитетов, наиболее эффективно работающих с общественностью.

Консультативно-совещательные взаимодействия органов системы публичной власти с населением реализуются через работу Общественного совета, создаваемого при конкретном органе системы публичной власти (по конкретному направлению деятельности) и включающего в свой состав ответственных людей, профессионалов, мыслящих в категориях национального и государственного развития, способных добиваться решения поставленной задачи. Общественные советы при Министерстве (Комитете) организованы и функционируют во всех субъектах РФ ЮФО. Также Общественные советы созданы и при главах регионов. Однако существующие проблемы в организации работы данного партисипативного института публичного управления (см. табл. 2) существенно снижают эффективность его деятельности и являются мощным барьером на пути его развития. Для их устранения рекомендуется:

- ограничение сферы ответственности Общественного совета перед соответствующим министерством (ведомством) и расширение собственных полномочий совета, не подменяющих функции министерства;

- совершенствование механизма включения граждан в состав Общественного совета — предоставление возможности включения активных представителей гражданского общества (правозащитников, блогеров, преподавателей, представителей общественных организаций, медицинского сообщества) за счет самовыдвижения с целью обеспечения возможности учета мнения каждого жителя региона (муниципального образования);

- введение квотирования по членству с целью лимитирования участия в различных Общественных советах;

- использование современных технологий (например, Skype, видеоконференций) для обеспечения участия в заседаниях Общественного совета представителей региона.

В контексте реализации партисипативных интеракций органов системы публичной власти

с населением следует выделить развитие института оценки регулирующего воздействия, являющегося в настоящее время одним из ключевых условий принятия качественных решений в области государственного регулирования. По данным на март 2013 г. [3], только один субъект РФ ЮФО — Краснодарский край — полностью внедрил оценку регулирующего воздействия (закреплен уполномоченный орган, проведение процедуры оценки регулирующего воздействия осуществляется в соответствии с утвержденными нормативно-правовыми актами, имеются более 5 подготовленных заключений об оценке регулирующего воздействия [11], диагностируется высокая степень участия в проведении федеральных публичных консультаций, высокая степень заинтересованности в заседаниях региональных групп). Астраханская, Волгоградская и Ростовская области определены в качестве регионов, активно осуществляющих внедрение оценки регулирующего воздействия. В частности, в Волгоградской области механизм оценки регулирующего воздействия в пилотном варианте апробируется с 2010 г. В 2011 г. Министерством экономики Волгоградской области совместно с заинтересованными органами государственной власти Волгоградской области была проведена экспертиза 125 проектов нормативных правовых актов РФ, а в 2012 г. — еще 180 [1]. В настоящее время в регионе уже имеется более 30 заключений об оценке регулирующего воздействия [11].

В свою очередь Республика Калмыкия обозначена как регион с низкой активностью внедрения оценки регулирующего воздействия — ведется разработка нормативных правовых актов, закрепляющих законодательно процедуру оценки регулирующего воздействия, однако до сих пор не определен уполномоченный орган по организационному и методическому обеспечению оценки регулирующего воздействия. Республика Адыгея является аутсайдером по внедрению института оценки регулирующего воздействия среди субъектов РФ ЮФО — работы в данной области в регионе не ведутся.

Для решения основных проблем развития в ЮФО института оценки регулирующего воздействия (см. табл. 2), в первую очередь, необходимы:

- повышение степени информационной открытости деятельности региональной и муниципальной властей, экономической политики и отношений с бизнесом; обеспечение достоверной и понятной информации по вопросам местного самоуправления и стратегии развития области (города);

- развитие специализированных структур, призванных обеспечивать партисипатив-

ное взаимодействие власти и бизнеса, целенаправленное создание властями постоянно действующих диалоговых площадок с представителями бизнес-структур (различных экономических советов, советов предпринимателей и прочих консультативных органов при губернаторах) с целью развития обратной связи с деловыми элитами и учета их мнения при принятии управленческих решений;

— создание условий для совместной разработки и принятия соответствующей законодательной и правовой базы (в том числе по вопросам социально-экономического развития региона или города), направленной на рост инвестиционной привлекательности региона (города), увеличение объема инвестиций в социальную сферу города;

— устранение административных барьеров в развитии предпринимательства, снижение коррупции за счет совершенствования административной регламентации процессов предоставления государственных и муниципальных услуг, связанных с осуществлением и развитием предпринимательской деятельности;

— активизация оценки регулирующего воздействия проектов нормативно-правовых актов с целью обеспечения независимого экспертного анализа возможных социальных и экономических последствий их принятия, ориентации на социальный и экономический эффект.

Таким образом, вопросам взаимодействия органов системы публичной власти с населением придается большое значение как в зарубежной, так и в отечественной практике публичного управления. Партнерское взаимодействие и взаимная ответственность органов системы публичной власти и граждан являются одним из ключевых условий эффективного развития территорий. Развитие партисипативных институтов играет важную роль в совершенствовании публичного управления субъектами РФ, поскольку способствует эффективному информированию населения о работе чиновников, организации открытого конструктивного диалога органов системы публичной власти с населением по поводу решения текущих общественно значимых вопросов и определения задач на перспективу, помогает продвижению общественных интересов на ранних стадиях подготовки решений.

В настоящее время существует ряд проблем, препятствующих развитию актуальных партисипативных институтов публичного управления в ЮФО (краудсорсинга, общественных советов, оценки регулирующего воздействия), среди которых главными, на наш взгляд, являются следующие: низкая степень общественной активности населения по причине

недоверия граждан к деятельности власти, отсутствие постоянно действующих диалоговых площадок, «декоративный» характер деятельности общественных советов в большинстве министерств и ведомств. Устранение данных проблем через реализацию ряда мероприятий не только позволит создать условия для разрешения противоречий во взаимоотношениях органов системы публичной власти с населением и добиться взаимного интереса к сотрудничеству, но и обеспечит лучшее понимание и решение комплекса проблем как социально-экономического характера, так и бизнес-среды, что чрезвычайно важно для повышения эффективности и результативности управления субъектом РФ ЮФО.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. В Волгоградской области изучают последствия нормотворчества. — Электрон. текстовые дан. — Режим доступа: <http://www.vd-tv.ru/news.php?3227> (дата обращения: 24.01.2014). — Загл. с экрана.
2. Доклад о состоянии гражданского общества. Роль местного самоуправления в развитии гражданского общества и повышении социальной активности населения. — Электрон. текстовые дан. — Режим доступа: <http://do.gendocs.ru/docs/index-160216.html?page=5> (дата обращения: 20.01.2014). — Загл. с экрана.
3. Информация о внедрении института оценки регулирующего воздействия в деятельность органов государственной власти субъектов РФ, входящих в состав ЮФО (по состоянию на март 2013 г.). — Электрон. текстовые дан. — Режим доступа: http://www.nisse.ru/business/article/article_2041.html (дата обращения: 18.12.2013). — Загл. с экрана.
4. Кайль, Я. Я. Зарубежный опыт партисипативной ориентации публичного управления / Я. Я. Кайль, В. С. Епинина // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. — 2013. — № 2. — С. 42–48.
5. Красноярский сельсовет Красноярского района Астраханской области. — Электрон. текстовые дан. — Режим доступа: <http://www.vsmsinfo.ru/proekty-i-programmy/luchshaya-praktika-raboty-organov-msu/2589-krasnoyarskij-selsovet-krasnoyarskogo-raiona-astrahanskoj-oblasti> (дата обращения: 22.01.2014). — Загл. с экрана.
6. Народный бюджет 2013. Портал Волгограда. — Электрон. текстовые дан. — Режим доступа: <http://www.volgadmin.ru/ru/Claim/Default.aspx> (дата обращения 29.01.2014). — Загл. с экрана.
7. Народный бюджет. Проект города Астрахани. — Электрон. текстовые дан. — Режим доступа: <http://www.narod.astrgorod.ru/> (дата обращения: 29.01.2014). — Загл. с экрана.
8. Население Волгоградской области. — Электрон. текстовые дан. — Режим доступа: http://ru.wikipedia.org/wiki/Население_Волгоградской_области (дата обращения: 22.01.2014). — Загл. с экрана.

9. Общество и власть: вместе на благо Волгоградской области. Проект гражданского взаимодействия, направленный на улучшение работы органов власти. — Электрон. текстовые дан. — Режим доступа: <http://www.volga-dialog.ru> (дата обращения: 18.01.2014). — Загл. с экрана.

10. Онлайн-общение с властью: интерес россиян увеличивается. — Электрон. текстовые дан. — Режим доступа: http://rumetrika.rambler.ru/publ/article_show.html?article=3550 (дата обращения: 18.01.2014). — Загл. с экрана.

11. Павлов, Д. В. Мониторинг внедрения института оценки регулирующего воздействия в механизм принятия решений в субъектах РФ (итоги 3 раунда) / Д. В. Павлов. — Электрон. текстовые дан. — Режим доступа: <http://www.hse.ru/data/2013/04/05/1294786005/pavlov040413.pdf> (дата обращения: 29.01.2014). — Загл. с экрана.

12. Шуя. Ивановская область. — Электрон. текстовые дан. — Режим доступа: <http://www.vsmsinfo.ru/proekty-i-programmy/luchshaya-praktika-raboty-organov-msu/2552-shuya-ivanovskaya-oblast> (дата обращения: 25.01.2014). — Загл. с экрана.