

*На правах рукописи*

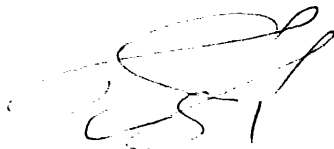
Пызина Галина Владимировна

**ТРАНСПАРЕНТНОСТЬ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ:  
СУЩНОСТЬ И МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ В СОВРЕМЕННОЙ  
РОССИИ**

Специальность:

23.00.02 – политические институты, этнополитическая конфликтология,  
национальные и политические процессы и технологии

Автореферат  
диссертации на соискание  
ученой степени кандидата  
политических наук



Москва – 2006

Диссертационная работа выполнена на кафедре политологии и  
политического управления Российской академии государственной службы  
при Президенте РФ

**Научный руководитель:** доктор политических наук, профессор  
**Шабров Олег Федорович**

**Официальные оппоненты:** доктор политических наук, профессор  
**Буренко Владимир Иванович**

кандидат психологических наук  
**Алексухин Сергей Иванович**

**Ведущая организация:** **Московский государственный  
университет им. М.В.Ломоносова.**

Защита состоится 30 ноября 2006 года в 14 часов на заседании  
диссертационного совета Д 502.006.12 при Российской академии  
государственной службы при Президенте РФ по адресу: 119606, Москва,  
проспект Вернадского, д. 84, 2-й учебный корпус, аудитория 3017.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале библиотеки  
Российской академии государственной службы при Президенте РФ.

Автореферат разослан 30 октября 2006 года.

Ученый секретарь  
диссертационного совета

*Н. Фалина*

А.С.Фалина

## **I. Общая характеристика работы**

**Актуальность исследования.** Последние десятилетия в России знаменуются многочисленными реформами и пересмотром принципов организации исполнительной власти, все больше внимания уделяется ее взаимодействию с общественностью, растет понимание необходимости повышения степени ее открытости. В этой связи усиливается значимость исследования проблемы транспарентности в контексте необходимости развития эффективных демократических норм и институтов.

Актуальность исследования транспарентности исполнительной власти обусловлена, прежде всего, пятью группами факторов. Первая связана с формированием информационного общества; вторая – с требованиями международного сообщества; третья – с внутренними условиями развития политических процессов в стране; четвертая – с глобализацией политического пространства; пятая – с необходимостью демократизации. В новых условиях сохраняющаяся в России чрезмерная закрытость исполнительной власти и значительная степень ее отчуждения от общества становятся причиной снижения эффективности государственного управления.

Практическая сторона проблемы состоит и в недостаточной готовности российского общества к реализации предусмотренных Конституцией РФ прав граждан таких как: право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. В отсутствие действенных механизмов обеспечения транспарентности, а также традиций и опыта открытых взаимоотношений с институтами исполнительной власти, российские граждане далеко не всегда способны воспользоваться предоставленными правами. Со своей стороны, и органы исполнительной власти также оказались не вполне готовы к должному взаимодействию с населением. В итоге граждане из равноправных партнеров нередко становятся объектом политического манипулирования. Это не может не тормозить процессы развития гражданского общества и демократии, без которых невозможно эффективное государственное управление в современных условиях.

В то же время проблема открытости исполнительной власти исследована в отечественной литературе не столь глубоко и всесторонне как в странах Запада. Практика же российских реформ убедительно показала, что теоретические конструкции и организационные формы,

возникающие на ином эмпирическом материале и в иных социально-исторических условиях, оказываются малопригодными в России. Все это побудило автора исследовать заявленную тему.

**Степень научной разработанности проблемы.** Теоретические аспекты исследования транспарентности исполнительной власти заложены в классических работах зарубежных ученых (К.Маркса, М.Вебера, Д.Милля, Г.Лебона, Г.Маркузе, Р.Михельсона, П.Сорокина, Г.Тарда). Немало работ классиков посвящено и особенностям информационного взаимодействия органов власти и граждан, роли информации в политике. Эта тема разрабатывалась У.Дж.Мartiном, Дж.Кином, М.Вебером, Н.Винером, К.Дойгум, К.Поппером, Ю.Хабермасом. Информационно-коммуникативные процессы в западной политической науке исследовались У.Липпманом, Г.Лассуэллом, П.Лазарсфельдом, Р.-Ж.Шварценбергом, Ж.Блонделем, Б.Гурнеем, Ф.Гольцендорфом, С.Московичи, Г.Тардом. Практические механизмы обеспечения прозрачности власти нашли свое отражение в законодательных актах многих государств.

Однако зарубежный опыт далеко не всегда в полной мере применим к условиям российской действительности. В этой связи ряд ученых и публицистов, таких как С.В.Бориснев, Е.Г.Дьякова., Я.Н.Засурский, А.А.Зиновьев, А.Н.Михайленко, Ю.А.Нисневич, М.М.Назаров, А.К.Симонов, Л.Н.Тимофеева, А.П.Тупикин, С.А.Юсупов, пытались найти российский путь решения проблемы.

В то же время в отечественной науке проблема транспарентности редко становилась предметом специального внимания. Больше распространение получили исследования смежных проблем, связанных с информационным взаимодействием граждан и органов власти, прежде всего - информационного влияния власти на массовое сознание. Поэтому тема получила свое развитие в рамках изучения общественного мнения, теории пропаганды, идеологического воздействия (Б.Багдикян, В.К.Борисов, А.И.Власов, И.А.Федякин) и массовой коммуникации (В.М.Березин, Ю.П.Буданцев, Л.М.Землянова, Г.С.Мельник, М.М.Назаров, Г.Г.Почепцов, В.П.Терин, Л.Н.Федотова). Развивались исследования проблем информирования населения и в политико-управленческом контексте (А.Н.Аверин, В.Г.Афанасьев, В.М.Горохов, Г.Т.Журавлев, С.И.Мутвокин, А.П.Суханов, Б.А.Грушин, В.С.Комаровский, В.Д.Попов, Л.К.Терещенко, Ю.А.Тихомиров и др.). Объектом возрастающего внимания стала важная для настоящего исследования проблема

политической обратной связи, контроля над органами государственной власти «снизу» со стороны общества (Буренко В.И., Шабров О.Ф. и др.). Существующие же исследования собственно открытости носят, в большинстве своем, характер анализа зарубежных подходов (И.А.Василенко, Е.А.Литвинцева, А.П.Тупикин, А.Н.Михайленко), постановки проблемы применительно к условиям современной России (О.Ф.Шабров), а также анализа эмпирического материала (Комаровский В.С., Комлева В.В.).

Спектр возможных контекстов изучения прозрачности весьма разнообразен. Но специального исследования сущности, модели, структуры, факторов и роли прозрачности исполнительной власти в современных российских условиях пока не проводилось. Этому посвящено исследование, предпринятое в данной диссертационной работе.

**Объектом диссертационного исследования** является прозрачность как общественно-политический феномен.

**Предмет исследования:** сущность и механизмы реализации прозрачности исполнительной власти в Российской Федерации.

**Основная гипотеза исследования.** В условиях современной демократии прозрачность является свойством исполнительной власти, а также необходимым условием взаимодействия государства и гражданского общества, реального равенства прав на информацию, участия граждан в общественно-политической жизни и их контроля над деятельностью органов государственной власти и управления. Базовым фактором развития прозрачности является доступ граждан к информации органов исполнительной власти. Вместе с тем, предполагается, что при изучении прозрачности исполнительной власти следует учитывать доминирующий тип политической культуры и принцип социальной относительности: в разных системах социальных координат уровень оценок прозрачности будет разным.

**Целью** данной диссертационной работы является выявление условий обеспечения прозрачности, ее системных связей и факторов формирования в современном российском обществе.

Реализация поставленной цели потребовала решения следующих задач:

- анализ зарубежных концепций и отечественных подходов к исследованию прозрачности как общественно-политического феномена;

- исследование сущности, значения, механизма, структуры, модели транспарентности как инструмента демократии;
- определение роли транспарентности в развитии гражданского общества, в экономической политике государства, в борьбе с коррупцией в органах власти;
- выявление проблем обеспечения доступа граждан к информации о деятельности органов власти как основного фактора транспарентности исполнительной власти;
- выявление влияния политической культуры на степень транспарентности исполнительной власти;
- разработка рекомендаций по повышению транспарентности исполнительной власти в России.

**Теоретическую основу** данного исследования составили концепты политической мысли в области теории политической власти и бюрократии, политической коммуникативистики, теоретические разработки западных политологов в сфере транспарентности исполнительной власти.

**Методологическую основу исследования** составили: структурно-функциональный и системный подходы; принципы познания общественно-политических явлений: объективности, социально-исторической обусловленности, метод восхождения от абстрактного к конкретному.

Для решения поставленных исследовательских задач использованы общенаучные методы анализа и синтеза, сравнения, обобщения и интерпретации научных данных, а также методы наблюдения (в том числе включенное), анкетирования, методы математико-статистической обработки данных с применением компьютерной программы SPSS 10.05.

**Нормативно-правовую базу исследования** составили: Конституция Российской Федерации, федеральные законы, нормативно-правовые документы, раскрывающие основы обеспечения транспарентности исполнительной власти; нормативные акты зарубежных государств.

**Эмпирическую базу исследования** составили:

- материалы вторичных социологических исследований, представленные в научной и периодической печати, на интернет-сайтах научно-исследовательских учреждений. К ним относятся: статистические данные, опубликованные и неопубликованные материалы аналитических служб, занятых мониторингом проблем исполнительной власти (Институт проблем политического управления, Фонд «Общественное мнение», аналитический центр Ю.Левады,

Социологический центр Российской Академии Государственной службы при Президенте РФ);

- материалы социологических исследований, проведенных Институтом проблем политического управления с участием автора в ряде субъектов РФ (Иркутская обл., Тамбовская обл., Тверская обл.);
- материалы авторского социологического исследования, проведенного в г. Москве;
- статистические материалы Госкомстата РФ.

**Основные научные результаты, полученные лично соискателем, и их научная новизна:**

- на основе объемного исследования зарубежных и отечественных источников выявлены и систематизированы существующие подходы к научной интерпретации транспарентности. Разработано авторское рабочее определение транспарентности и описаны ее измерительные инструменты, выявлены и дифференцированы на понятийном уровне атрибутивные характеристики транспарентности (гласность, открытость, прозрачность), разработана теоретическая модель транспарентности применительно к функционированию исполнительной власти;
- исследован механизм и выявлены политико-правовые проблемы обеспечения доступа граждан к информации органов власти;
- изучен и описан процесс формирования транспарентности исполнительной власти, выявлены условия повышения транспарентности с учетом ее политико-правовых ограничений, сформулирован и предложен принцип социальной относительности для оценки степени транспарентности;
- выявлены причинно-следственные связи между характером исполнительной власти и новой парадигмой общественно-политического развития России (связанной с формированием информационного общества, либерализацией ценностей, активизацией гражданской позиции населения и необходимостью повышения социальной ответственности субъектов исполнительной власти);
- сформулированы и обоснованы предложения по повышению степени транспарентности исполнительной власти в современной России.

**Положения, выносимые на защиту:**

1. В условиях демократии транспарентность представляет собой свойство исполнительной власти, расширяет возможности ее

взаимодействия с гражданским обществом через открытость принятия и реализации политических решений и активизации общественного контроля над деятельностью органов государственной власти и управления. Формирование транспарентной исполнительной власти способствует решению проблем ответственности и эффективности управления. Атрибутивными характеристиками транспарентности являются гласность, прозрачность и открытость.

2. Как инструмент демократии транспарентность представляет собой способ обеспечения равенства прав на информацию, участия в общественно-политической жизни общества, контроля граждан над органами власти и управления, развития гражданского общества. Условия, принципы и правила использования транспарентности в качестве инструмента демократии должны четко регламентироваться законодательством.

3. При оценке транспарентности исполнительной власти следует применять принцип социальной относительности, согласно которому различные социальные группы, неодинаково включенные в информационные потоки, обладают по-разному сформированным интересом к информации, по-разному заинтересованы в транспарентности и по-разному оценивают ее уровень.

4. Базовым фактором транспарентности исполнительной власти является доступ граждан к информации о деятельности органов власти. Реализация права на доступ к информации органов власти подразумевает активную позицию не только граждан, но и государства, так как реализация права граждан на доступ к информации связана не столько с достижением высокого уровня информационного развития общества, сколько с достижением определенного уровня политического развития, с преодолением государственного бюрократизма, закрытости власти.

5. Обеспечение транспарентности исполнительной власти – процесс, развитие которого имеет политический контекст, и в силу политических традиций Российского государства оно более тесно связано с обоснованием ограничений транспарентности (государственная тайна, служебная тайна), чем с открытостью, прозрачностью и гласностью власти. Повышение транспарентности затруднено особенностями политико-правовой культуры российского населения; незаинтересованностью российских элит и органов государственной власти в информационном обмене с населением; недостатками законодательного обеспечения

данного процесса (отсутствием соответствующих федеральных законов; наличием коллизий действующих законов и их несоответствием по ряду вопросов актуальной ситуации в стране и в регионах; сложностью их правоприменительной практики).

**Теоретическая значимость работы** состоит в том, что в ней получил развитие политологический подход к исследованию исполнительной власти и проблем ее реформирования, сформулированы научно обоснованные принципы и методы повышения ее транспарентности (с учетом необходимых пределов открытости и гласности функционирования органов власти). Обозначены также проблемы и положения, необходимые для дальнейшего научного поиска в направлении общественного контроля за исполнительной властью в целях повышения ее эффективности.

**Практическая значимость диссертационного исследования** заключается в выявлении сущности, механизма и общественно-политических факторов обеспечения транспарентности исполнительной власти; каузальности его неэффективности на современном этапе развития российского общества; в разработке практических рекомендаций для органов исполнительной власти с целью повышения их транспарентности и оптимизации взаимодействия с общественностью.

Результаты исследования могут быть использованы в практике государственного управления при разработке идеологических основ, концепций, федеральных программ реформирования системы исполнительной власти, государственной информационной политики; нормативно-правовых актов; теоретических и методологических основ политического анализа моделей отношений в системе «государство–общество–человек» в России; в практике деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти, при разработке методик и рекомендаций по оптимизации их деятельности и совершенствованию взаимоотношений с населением; в процессе подготовки кадров государственного управления: при разработке программы подготовки и переподготовки специалистов, направлений и содержания конкретных учебных курсов; материалы диссертации могут быть включены в учебные пособия по курсам политологии, политическому управлению, управлению общественными отношениями, политической социологии, государственному управлению и др.

### **Апробация и внедрение результатов работы.**

Основные научные положения, результаты и выводы диссертационной работы нашли свое отражение в ряде публикаций и были доложены на научно-практических конференциях разного уровня.

Материалы диссертационного исследования были внедрены в научно-исследовательскую деятельность Российской академии государственной службы при Президенте РФ. В частности, соискатель являлась одним из участников НИР «Формирование единого информационного пространства как фактор эффективности государственного управления» (ВТК №Б 42-05).

Выводы, полученные по итогам исследования, внедрены в практику деятельности Института проблем политического управления (г. Москва) и использованы при проведении специалистами института консалтинговых работ в органах власти субъектов РФ, политических партиях, общественных движениях.

Диссертация обсуждена и рекомендована к защите на кафедре политологии и политического управления Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

**Структура диссертации** определяется общей концепцией и логикой политологического исследования. Работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы, приложений.

## **II. Основное содержание работы**

Во **Введении** обоснована актуальность исследуемой проблемы, осуществлен анализ ее разработанности в научной литературе, определены гипотеза, объект и предмет исследования, раскрыты его цели и задачи, дана характеристика теоретико-методологической, нормативно-правовой и эмпирической базы, обоснована достоверность полученных данных, определена научная новизна, сформулированы выносимые на защиту положения, теоретическая и практическая значимость исследования, основные научные результаты, полученные лично соискателем, апробация ее ключевых положений.

**Первая глава «Транспарентность исполнительной власти как объект политологического исследования»** посвящена транспарентности как предмету исследования в политической науке и как инструменту демократии, а также пределам транспарентности. Рассмотрены определения понятия «транспарентность», зарубежные подходы к ее

исследованию, наиболее значимые для темы данной диссертации отечественные подходы. Проанализированы основные научные подходы к изучению транспарентности со времен средневековья.

Несмотря на обилие подходов к пониманию транспарентности в словарях и энциклопедиях закрепляется главное значение транспарентности – «открытость, отсутствие секретности». Зарубежные исследования транспарентности весьма многочисленны. Анализ известных нам работ позволил говорить о следующих подходах:

- рассмотрение транспарентности в связи с информацией вообще (Дж.Стиглиц);
- рассмотрение транспарентности в контексте ответственности органов государственной власти и политического управления (Д.Лассен, Дж.М. Балкин, А.Шедлер, Дж.Фокс и др.);
- рассмотрение транспарентности в связи с эффективностью органов государственной власти и политического управления (Р.Б.Митчелл, Д.Торнтон, Дж. Л.Броз и др.).

Представлена также классификация базисных элементов прозрачности, выполненная К.Дро.

Систематизация обозначенных подходов к исследованию транспарентности позволила выявить сущность данного понятия и выработать свое рабочее определение. Транспарентность – это базовая характеристика исполнительной власти, обеспечивающая развитие демократии, гражданского общества путем открытости исполнительной власти, процедуры принятия политических решений и активизации общественного контроля над деятельностью органов власти и управления.

Изученный массив научной и публицистической литературы позволил рассматривать транспарентность с нескольких взаимосвязанных позиций:

- как отличительную черту и важнейший инструмент политической системы демократического типа;
- как условие ответственной и эффективной исполнительной власти;
- как основной механизм противостояния теневым политическим явлениям и процессам;
- как манипулятивные технологии;
- как фактор национальной и информационной безопасности.

В качестве одного из механизмов политического регулирования транспарентность не может выступать в качестве унифицированного

инструмента в силу ярко выраженной структурированности управленческого пространства и поэтому она, как правило, дифференцируется по отраслевому признаку. На основе изученных материалов и опыта политических отношений в России наиболее конструктивным представляется выделение трех сфер, охватывающих политические отношения в государстве, где транспарентность насущно необходима в сферах:

- государственного управления и исполнительной власти;
- экономики (экономический менеджмент);
- правоохранительной деятельности (менеджмент контроля).

Как инструмент демократии транспарентность позволяет формировать такие общественно-политические отношения, при которых граждане полноценно реализуют свое право знать то, что происходит во власти, осуществлять контроль над деятельностью субъектов исполнительной власти. Несмотря на то, что открытость, прозрачность, гласность являют самостоятельными характеристиками исполнительной власти, они органично сочетаются как ее атрибутивные характеристики в условиях демократии.

Показано, что транспарентность как инструмент демократии выполняет в демократических режимах целый ряд важнейших функций. В работе отмечены наиболее важные:

- просветительская (благодаря прозрачности и информационной открытости граждане осведомлены не только о деятельности политических структур, но и о своих правах и свободах);
- обеспечения политического участия, свободного и конкурентного выбора населением той или иной альтернативы общественного развития;
- свободной конкуренции лидеров и элит за власть, причем стороной, за стороной, потерпевшей поражение, сохраняется право ее оспаривать;
- создания безопасности политической среды для оппозиционной деятельности;
- выявления случаев нарушения прав человека и демократических норм с целью профилактики и своевременного принятия соответствующих мер не только внутри отдельного государства, но и за рубежом и т.д.

В западной литературе большое внимание уделено исследованию взаимоотношений бизнеса и политических элит; проблем корпоративной стратегии (Бэрон); способов финансирования проектов и других

направлений деятельности бизнес-структур, успех которых зависит от транспарентности (финансовой, управленческой, PR-открытости и др.), от открытых отношений с политическими сторонами (Лец, Дж. Л. Броз, Оберхольцер).

Модель транспарентной исполнительной власти основывается, по нашему мнению, на двух важных принципах:

- субъекты исполнительной власти оказывают услуги гражданам;
- субъекты исполнительной власти участвуют в разработке стратегии развития общественно-политической системы, определении «правила игры» в ней и обеспечивают их исполнение.

Основы взаимодействия субъектов и объектов исполнительной власти при транспарентных отношениях представлены следующим образом:

- субъекты и объекты транспарентных отношений, вступающие во взаимодействие, обладают соответствующей мотивацией (осознанной или неосознанной, но в любом случае, побуждающей к реагированию на действия другой стороны);
- транспарентное взаимодействие предполагает обмен информацией, коммуникационный процесс, особенностью которого, с одной стороны, является предельная открытость в предоставлении достоверной информации, а, с другой стороны, готовность к ее получению и переработке;
- взаимодействующие субъекты и объекты исполнительной власти стремятся к структурированию своих отношений, то есть к их большей определенности и предсказуемости.

Определены основные цели информационной стратегии органов власти субъектов РФ:

- информационное обеспечение деятельности органов исполнительной власти на соответствующей территории (доведение до общественности достоверной информации о политике, официальной позиции по социально значимым событиям внутренней и международной жизни, обеспечение доступа граждан к открытым государственным информационным ресурсам) – организация системного информирования граждан о сущности политического курса, предпринимаемых властными структурами усилиях в различных сферах деятельности;

- установление диалога с населением, привлечение институтов гражданского общества к участию в обсуждении проблем государства, создание системы «обратной связи»;
- создание и поддержание благоприятного имиджа государства, региона, органов власти, авторитета политических лидеров;
- обеспечение контрпропаганды в условиях свободы распространения информации; улучшение реакции органа власти на динамику информационной сферы и поведение в ней иных политических субъектов;
- повышение эффективности деятельности системы исполнительной власти, обеспечение решения конкретных проблем, оперативных задач;
- развитие современных информационных технологий, отечественной индустрии информации, а также защита информационных ресурсов от несанкционированного доступа, обеспечение безопасности информационных систем и др.

Для достижения поставленных целей определена и раскрыта необходимость решения следующих задач информационной стратегии органов власти субъектов РФ:

- укрепление государственных средств массовой информации; формирование открытых государственных информационных ресурсов; развитие и совершенствование инфраструктуры единого информационного пространства региона;
- обеспечение условий недопущения форм пропаганды и агитации, способствующих разжиганию социальной, расовой, национальной или религиозной ненависти и вражды, условий соблюдения конституционных прав и свобод человека и гражданина на личную и семейную тайну, тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, на защиту своей чести и своего доброго имени; повышение безопасности информационных систем; обеспечение защиты сведений, составляющих государственную тайну;
- расширение сотрудничества с другими регионами и даже международного сотрудничества в области развития и безопасного использования информационных ресурсов.

Показано, что информационную стратегию органов исполнительной власти можно рассматривать как совокупность двух взаимодополняющих подсистем: выбора стратегических целей, анализа и оперативных действий в реальном масштабе времени.

Транспарентность имеет определенные пределы и ограничения. Условия и факторы, способствующие ограничению транспарентности, носят как объективный, так и субъективный характер. К первым можно отнести законодательство, права и свободы человека и гражданина, изложенные во «Всеобщей декларации прав человека» и др. документах; интересы национальной безопасности, некоторые рыночные механизмы, а также другие обстоятельства, возникающие независимо от воли отдельного политического актора. Во вторую группу попадают ограничители, зависящие от волеизъявления, интересов субъектов исполнительной власти, групповых связей, предпочтений и т.д.

Необходимо также подчеркнуть, что требование большей транспарентности может затрагивать отношения между структурами власти, а не между правящими кругами и населением или его представителями. Нередко требования к стране-клиенту, выдвигаемые Международным валютным фондом, сталкиваются с вопросом: в чьих интересах они реализуются? В такой ситуации транспарентность часто есть наложение интересов одной стороны на интересы другой. Кроме того, нередко случается так, что требования транспарентности могут вступают в противоречия с соображениями эффективности.

Уровень транспарентности во многом зависит от типа политической культуры и заинтересованности субъектов и объектов исполнительной власти в транспарентных взаимоотношениях.

Показано, что в системе исполнительной власти важны два вида транспарентности:

- ориентированной на эффективность управления (effectiveness-oriented);
- ориентированной на согласие (compliance-oriented).

**Во второй главе «Роль транспарентности в современных общественно-политических системах»** транспарентность рассматривается в контексте общественных процессов, получивших развитие в XX–XXI вв.:

- глобализация политического пространства;
- формирование информационного общества и развитие электронных СМИ;
- либерализация массового сознания;
- демократизация общества, утверждение принципа разделения властей, выборность основных государственных органов, равенство всех

граждан перед законом, приоритетность прав человека над правами государства, многопартийность и т.д.;

- превращение политических партий, общественных организаций, групп интересов в самостоятельных активных участников формирования и реализации политической власти.

Транспарентность рассмотрена также как условие развития гражданского общества.

По данным авторского социологического исследования, проведенного в г. Москве в апреле 2005 г., оценка уровня развития демократических институтов в России невысока. По уровню информированности субъектов и объектов исполнительной власти друг о друге возможно выделить четыре актанты:

- хорошо информированные о деятельности политического руководства страны, об их истинных целях, средствах их достижения и результатах и о которых хорошо информировано руководство страны, об их проблемах и настроениях;
- хорошо информированные о деятельности политического руководства страны, об их истинных целях, средствах их достижения и результатах и о которых плохо информировано руководство страны, об их проблемах и настроениях;
- плохо информированные о деятельности политического руководства страны, об их истинных целях, средствах их достижения и результатах и о которых хорошо информировано руководство страны, об их проблемах и настроениях;
- плохо информированные о деятельности политического руководства страны, об их истинных целях, средствах их достижения и результатах и о которых плохо информировано руководство страны, об их проблемах и настроениях.

Анализ результатов опроса показал, что оценки уровня транспарентности власти в разных актантах во многом обусловлены социально-экономическими и культурными показателями жизни представителей этих актант. Так, в первой группе, где наиболее высокий уровень информированности, более высокий уровень жизни и образования, даются более высокие оценки уровня транспарентности. В группах с низким уровнем жизни и образования оценки уровня информированности и транспарентности невысоки. Исследование позволяет сделать вывод о социальной относительности транспарентности,

то есть в разных системах социальных координат уровень оценок транспарентности будет разным, в зависимости от уровня жизни, образования, доступа к источникам информации и информированности.

В процессе исследования роли транспарентности в современных системах политического управления выявились следующие особенности формирования транспарентных отношений, связанные с их ограничением:

- глобальное гражданское общество содержит в своем механизме ряд ограничений и препятствий формированию транспарентных отношений. Это связано с тем, что в ходе развития международных отношений усиливается влияние крупных акторов мировой политики, для которых принципы закрытости являются более удобными и относительно целесообразными;
- транспарентность в сфере прав человека в значительной степени ограничена требованиями конфиденциальности;
- в области обеспечения безопасности ограничителем транспарентности выступает объективная целесообразность защиты национальных интересов;
- в процессе формирования экономической политики ограничителем транспарентности выступает в большей степени защита института коммерческой тайны.

В каждой из рассмотренных систем исполнительной власти транспарентность является необходимым условием их устойчивого функционирования и развития. Она позволяет выявить и своевременно устранить недостатки и противоречия в функционировании элементов систем исполнительной власти. Однако повышение степени транспарентности блокируется в российском обществе. Одной из причин является отсутствие реального механизма обеспечения прав граждан на доступ к информации органов власти и управления.

**Третья глава «Механизм реализации транспарентности исполнительной власти в современной России»** посвящена российской практике. Раскрыта сущность исполнительной власти в контексте обеспечения ее транспарентности и особенности формирования (условия, факторы, препятствия, ограничения и т.п.) транспарентной исполнительной власти в России, во многом обусловленные историей ее становления и функционирования. Трактовки исполнительной власти в большинстве исследований различны и нередко противоречивы, но их анализ позволяет выделить основные признаки исполнительной власти, к

которым относятся: самостоятельность и независимость в пределах реализации принципа разделения властей; универсальный характер; подзаконный характер; предметный характер; структурированность; организующий характер; возможность использования средств принуждения; легитимность и легальность. Описана современная исполнительная власть, которая является важнейшей ветвью государственной власти и уровень ее транспарентности по сути определяет уровень транспарентности всего государственного управления.

Компетенцию исполнительной власти можно рассматривать как совокупность полномочий по управлению государственными делами, включая полномочия по нормативно-правовому (подзаконному) регулированию, внешнеполитического представительства, по осуществлению различного рода административного контроля, а также в некоторых случаях и законодательные полномочия (в порядке делегированного или чрезвычайного законодательства). Механизм осуществления исполнительной власти представляет собой государственное воздействие через систему государственных органов исполнительной власти и других государственных явлений (принципов, функций, юридического процесса) на состояние общественных отношений в соответствии с целями государства. В идеале этот механизм должен функционировать бесперебойно и эффективно. Для этого необходим высокий уровень ее транспарентности исполнительной власти, ее открытость и активизация участия граждан в управлении государством.

Как главное условие обеспечения транспарентности исполнительной власти рассматривается доступ к информации. Он основывается на либерально-демократических свободах граждан, – таких как свобода мысли (свобода мнений, убеждений), свобода слова (свобода самовыражения) и свобода печати (свобода массовой информации). Анализ политических и правовых исследований проблемы доступа граждан к информации, позволяет говорить, как минимум, о двух подходах. Первый подход связан с разработкой теории «права на информацию», второй рассматривает «право на доступ к информации».

Требование доступа к информации о деятельности органов власти относится к новейшей волне развития конституционализма. Содержательно это проявляется в том, что если свободы мысли, слова и печати требуют невмешательства государства в их осуществление, то доступ к информации является отражением прямого сотрудничества,

общения государства и конкретного гражданина, где государство выступает как активный участник, обеспечивающий все условия для того, чтобы человек воспользовался своим правом. Механизм реализации права на доступ к информации о деятельности органов власти предполагает непосредственное обращение граждан в органы власти и управления и опубликование официальной информации.

Доступ граждан к информации о деятельности органов исполнительной власти может быть осуществлен, как непосредственным, так и опосредованным путями. Под непосредственным доступом граждан к информации понимается прямое обращение граждан в органы власти и взаимодействие с ними без каких-либо посредников. Основными формами такого взаимодействия являются: 1) направление гражданином запроса в органы власти о предоставлении информации, 2) посещение открытых рабочих заседаний органов власти, 3) допуск к открытым архивам официальной информации органов власти, 4) обращение в общественные приемные.

Развитие данного направления обеспечения транспарентности находится в зависимости от степени развития в нашей стране сетей связи общего пользования, от устойчивости и масштабов спроса на сетевые информационные услуги, что возможно, при наличии двух главных условий. Во-первых, необходим такой уровень достатка граждан, который бы позволял оплачивать покупку оборудования, услуг по подключению и регулярно вносить в пользу провайдера доступа абонентскую плату. Во-вторых, требуется определенный уровень потребительской культуры, который позволял бы гражданам рассматривать подключение к информационным сетям не как «дорогое удовольствие», а как предмет необходимости, используемый не только для досуга, но и для работы.

Выделены и раскрыты следующие формы непосредственного доступа к информации о деятельности органов власти по способу его осуществления: направление гражданином запроса в органы власти о предоставлении информации, посещение открытых рабочих заседаний органов власти, допуск к открытым архивам официальной информации органов власти, работа общественных приемных.

Опосредованный доступ граждан к информации о деятельности органов власти реализуется в следующих формах:

- распространение информации в СМИ;

- выпуск специализированных брошюр и сборников, размещение информации в сети Интернет;
- размещение информации на стендах официальной информации в зданиях и помещениях, в которых располагаются органы власти и другие формы.

В **Заключении** кратко подведены итоги исследования, сформулированы рекомендации по повышению степени прозрачности исполнительной власти в России.

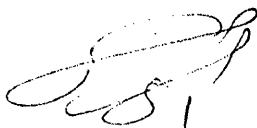
Основные положения диссертации и результаты исследования изложены в научных публикациях автора общим объемом 10,2 п.л.:

Пызина Г.В. Пределы прозрачности российской власти // Государственная служба, 2005, №6(38). 0,2 п.л.

Пызина Г.В. Прозрачность и ее роль в современных политических системах. – Орел: Изд-во ОРАГС, 2006. 5,5 п.л.

Пызина Г.В. Прозрачность политического управления как инструмент демократии // Государственное строительство и право. Вып.17 / Под общ. ред. Г.В.Мальцева. М.: Изд-во Моск. гуманит. университета, 2006. 0,5 п.л.

Пызина Г.В. Прозрачность политического управления: опыт теоретико-методологического анализа. М.: Изд-во РАГС, 2006. 4 п.л.



**Автореферат**

диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук

Пызина Галина Владимировна

Тема диссертационного исследования: «Транспарентность политической власти: сущность и механизмы реализации в современной России»

Научный руководитель  
Шабров Олег Федорович

Изготовление оригинал-макета  
Пызина Галина Владимировна

Подписано в печать 25 октября 2006 г. Тираж 80 экз.

Усл. п.л. 1.0.

Российская академия государственной службы  
при Президенте Российской Федерации

Отпечатано ОПМТ РАГС. Заказ № 424

119606 Москва, пр-т Вернадского, 84





