

38

Власова

На правах рукописи



ВЛАСОВА НАТАЛИЯ ВИКТОРОВНА

**ПРОБЛЕМА ТРАНСПАРЕНТНОСТИ
ПОЛИТИЧЕСКОГО ПРОЦЕССА
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

Специальность 23.00.02 – политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии
(по политическим наукам)

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Саратов
2007

Работа выполнена
в Саратовском государственном университете
им. Н.Г. Чернышевского

Научный руководитель –	доктор политических наук, профессор Санжаревский Игорь Иванович
Официальные оппоненты –	доктор политических наук, профессор Магомедов Арбахан Курбанович кандидат политических наук, доцент Сергеев Сергей Геннадьевич
Ведущая организация –	Саратовский государственный соци- ально-экономический университет

Защита состоится 06 апреля 2007 г. в 16.00 часов на заседании диссер-
тационного совета Д 212.243.04 по политическим наукам в Саратовском
государственном университете им. Н.Г. Чернышевского по адресу: 410012, г.
Саратов, ул. Б. Казачья, 120, VII корпус, 27 ауд.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале №3 Научной
библиотеки Саратовского государственного университета им. Н.Г. Черны-
шевского

Автореферат разослан 5 марта 2007 г.

Отзывы на автореферат просим присылать по адресу:

410012, Саратов, ул. Астраханская, 83. Ученому секретарю
диссертационного совета Д 212.243.04

Ученый секретарь
доктор политических наук



Т.Н. Митрохина

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ИССЛЕДОВАНИЯ

Актуальность. Одной из важнейших характеристик политики является уровень ее открытости, доступности для общества, понятности для граждан. Открытость политики и, прежде всего политического процесса обеспечивает, расширяет демократизм любого общества. Во-первых, она сближает государство с обществом, с гражданами, усиливает их доверие к его деятельности. Во-вторых, она создает возможность широких договорных отношений между разными субъектами политики, образования союзов, объединений, движений, призванных повысить эффективность политического процесса. В-третьих, она повышает социальную, в том числе политическую активность населения, стимулирует массовое политическое участие, так необходимое в современных условиях для гарантий результативности государственного управления и особенно местного самоуправления. В-четвертых, она создает условия для общественного контроля за деятельностью структур государственной власти.

Под открытостью политического процесса подразумевается открытость его легальных сфер для общества, доступность для граждан информации о его целях, реализации и результатах, наличие широких контактов между обществом и государственной властью в осуществлении известных политических задач. Подобная открытость политического процесса в 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.

Конечно, любая система политических отношений в реальности имеет определенные ограничения открытости. Принципиальная оценка политического процесса с этой точки зрения состоит в степени закрытости политических целей, решений и действий, в приоритетности интересов групп, тайных объединений или же национальных интересов, в обеспечении или игнорировании тем самым интересов всего общества. Как показывает историческая практика, наибольшую степень открытости политического процесса создают демократическое общество, правовое государство.

В условиях современного развития России открытость или транспарентность политического процесса является неперенным условием дальнейшего утверждения демократической политической системы и демократии вообще. Открытость власти выступает одновременно и первостепенной задачей, и сильным средством осуществляемой в последние годы административной реформы, нацеленной на создание эффективного государства. Транспарентность отношений между властью и населением продвигает процесс формирования в России гражданского общества, утверждает в сознании людей торжество принципов демократии, а вместе с этим – принципиальных положений Конституции РФ о народовластии.

Сам политический процесс трансформирующегося общества особенно сложен и противоречив. С одной стороны, он базируется на демократическом законодательстве и на деятельности политических институтов, созданных демократическим путем. С другой стороны, традиции и механизмы политического процесса далеко не всегда демократичны, а политические институты подвержены разнообразным воздействиям недемократического характера. В такой ситуации усиление транспарентности политического процесса будет способствовать укреплению демократических основ политической системы РФ. Не случайно Президент России В.В. Путин в своем первом Послании Федеральному Собранию РФ подчеркнул: "Политика, построенная на основе открытых и честных отношений государства с обществом, защитит нас от повторения прежних ошибок, явится базовым условием нового "общественного договора"¹.

Состояние научной разработанности проблемы. Проблема транспарентности политического процесса пока слабо представлена в научной литературе. Это относится как к теоретическим, так и к прикладным исследованиям зарубежной и отечественной науки. Исследование политического процесса в трансформируемом обществе опирается на современные представления о демократии, политической системе, демократическом транзите. В работах западных теоретиков Д. Растоу, Ф. Шмиттера, Р. Дарендорфа, В. Банс, Л. Харца, Ч. Эндрейна, Т. Парсонса, Э. Шнайдера разработана концепция транзита от авторитарного или традиционного политических режимов к демократии.

Экстраполяцию западных концепций переходного общества, и в первую очередь, концепцию демократического транзита на российскую действительность осуществили российские политологи А. Ю. Мельвиль, А. И. Соловьев, А. Н. Медушевский, О. Г. Харитоновна, И. М. Клямкин, Л. Ф. Шевцова, И. М. Кривогуз. В их работах рассматриваются многие вопросы переходного политического развития России, в особой степени – эволюция государственных структур, возникновение и воздействие на процесс демократизации новых политических институтов, внедрение демократических ценностей в законодательство и политические отношения.

Важное место в анализе исследуемой проблемы занимают работы по гражданскому обществу и политической активности населения, поскольку транспарентность политических отношений обеспечивается усилиями всех участников политического процесса: государства, общественных объединений граждан, отдельных граждан, как субъектов политики, различных структур гражданского общества. Проблематика гражданского общества и политического участия граждан, как важнейшего элемента такого общества, получила уже значительное освещение в отечественной науке.

Особенно существенное отношение к теме нашего исследования имеет литература по политическому процессу, поскольку именно его характери-

¹ Путин В В Какую Россию мы строим // Российская газета 2000 11 июля С 3

стики применительно к российской практике выявляются и анализируются нами с точки зрения транспарентности.

Значительная часть исследований политического процесса посвящена такой его форме, как избирательный процесс, электоральные отношения. В них излагаются разнообразные сведения об использовании в российских условиях демократических избирательных технологий, о широкой распространенности технологий административного ресурса, анализируются политические предпочтения различных групп избирателей, предвыборная борьба политических партий и избирательных объединений, расстановка партийно-политических сил после выборов. На конкретном фактологическом материале российских регионов исследуется уровень участия населения в выборах разного уровня, оценивается воздействие избирательного процесса демократического типа на политическую активность населения. В ряде публикаций говорится о значительных нарушениях избирательного законодательства, этики предвыборной борьбы, имеющих место в практике проведения выборов кампаний и в Государственную Думу РФ и в органы местного самоуправления. Особо выделяются факты сознательного использования теневых или административных ресурсов в ходе избирательного процесса, что практически исключает предусмотренные законодательством его прозрачность и контролируемость. Литература, посвященная избирательному процессу, содействует более глубокому пониманию политического процесса в целом.

Важным для диссертационного исследования блоком научных работ являются публикации, посвященные вопросам государственного и политического управления, в сфере которого находятся и политические механизмы власти. Важность этого блока литературы заключается в том, что он охватывает важнейшее направление политического процесса: подготовку, принятие, реализацию решений, т. е. реальное осуществление политики.

В этом отношении наибольший интерес представляют исследования О.Ф. Шаброва, А.И. Соловьева, В.А. Титаренко, О.Н. Фомина, содержание которых, хотя и не рассматривает конкретно проблему транспарентности политического процесса, но затрагивает ее отдельные аспекты.

К "управленческому" блоку научных исследований непосредственно примыкают работы, посвященные информационной политике государства РФ. Они показывают уровень законодательного обеспечения процесса информированности населения о государственной политике, кадровых перемещениях, мотивации тех или иных политических действий. Они также раскрывают возможности доступа граждан к информации о деятельности органов государства и местного самоуправления, выявляют имеющиеся трудности такого доступа, отмечают неправомерно закрытые сферы или искусственно создаваемые проблемы в отношениях населения с властными структурами в деле общения и информирования. Авторы отмечают явную недостаточность "информационной открытости власти", критикуют современное состояние информационной политики РФ.

Но все эти исследования касаются транспарентности лишь косвенным образом, создавая для ее разработки определенную научную базу. Сама же проблема остается пока еще малоисследованной и нуждается, тем более имея в виду ее актуальность, в глубокой самостоятельной разработке. Это касается явления транспарентности как в целом, так и отдельных ее аспектов, проявляющихся в практике политических отношений.

Цель диссертации состоит в том, чтобы исследовать и оценить с политико-правовых позиций уровень транспарентности политического процесса современной России.

Реализация данной цели предполагает решение следующих **научных задач**:

- определить условия и возможности осуществления транспарентности в современной российской политике с учетом особенностей отечественного политического процесса;
- дать анализ уровня транспарентности процесса формирования различных структур государственной власти;
- рассмотреть с позиции транспарентности господствующие в российской управленческой практике механизмы разработки и осуществления государственной политики;
- изучить и оценить возможности общества в получении информации по вопросам государственной политики и в контроле за ее осуществлением.

Объектом диссертационного исследования является политический процесс современной России в различных проявлениях.

Предмет научного анализа составляет транспарентность как одна из базовых характеристик политического процесса современной России.

Методологическая основа исследования.

Для собственного анализа политической системы нами введено такое теоретическое понятие как «транспарентность» политической системы, с помощью которого мы получаем возможность с позиций авторской методологии оценить политические процессы, протекающие в современной России. Под транспарентностью мы понимаем открытость или прозрачность процедур формирования политической власти, а также возможность контроля осуществляемой государством политики со стороны общества.

Центральное место в совокупной методологии занимают методы, в наибольшей степени обеспечивающие объективность нашего исследования. Речь идет о системном, структурно-функциональном методах. Именно они обеспечили подход к политическому процессу как к системному, целостному, обладающему набором четких характеристик явлению.

Широкое использование получил нормативно-ценностный метод, поскольку важным источником диссертационной работы являются законодательные и нормативные акты российского государства. Этот метод применялся при отборе и систематизации законов и нормативных актов различного уровня, при определении их правовой значимости и морально-

нравственной ценности при анализе исследуемой проблемы. При изучении правового пространства, в каком происходит политический процесс и проявляются его качественные характеристики, в том числе транспарентность, нормативно-ценностный метод дополнялся сравнительным и логическим методами анализа.

В диссертации активно применялись методы, позволяющие научно обработать и аргументировано использовать разнообразные источники материалы. С помощью социологического метода анализировались различные данные, характеризующие общественное мнение по тем или иным аспектам политики государства. Через контент-анализ периодической печати подбиралась и анализировалась информация, характеризующая реакцию общества на политические события.

Совокупность используемых методов в сочетании с классическими и современными политическими теориями о государстве, политических системах, демократии, гражданском обществе, политической модернизации обеспечила, на наш взгляд, достаточную научно-теоретическую базу для проведения исследования транспарентности политического процесса, для решения поставленных научных задач.

Источниковую базу исследования составили, во-первых, теоретические работы зарубежных и отечественных ученых, главным образом по проблемам демократии и политического процесса. Обе эти проблемы являются основными для нашего диссертационного исследования. По теории демократии выделим труды Р. Даля, А. Лейпхарта, А. Токвиля, Л. Харца, Т. Парсонса, Ч. Эндрейна, А. Ю. Мельвиля, М. В. Ильина, А. И. Соловьева. По проблематике политического процесса нами использовались теоретические положения, представленные в работах Д. Истона, Т. Парсонса, Д. Мангейма, Р. Рича, А. А. Дегтярева, Е. Ю. Мелешкиной, А. Ю. Шутова.

Во-вторых, законодательные и нормативные акты российского государства и Тамбовской области, как одного из субъектов РФ. Специальному анализу подвергнуто федеральное законодательство, в том числе указы Президента РФ и Постановления Правительства РФ по вопросам избирательной системы, формирования органов государственной власти, обеспечения прав и свобод граждан, в том числе право на информацию, взаимоотношений между ветвями и уровнями власти, организации управления государственной политикой. Этот значительный массив законодательных и нормативных актов позволил исследовать уровень правовой обеспеченности транспарентного характера политических отношений.

В-третьих, различные документы и материалы центральных и региональных структур законодательной и исполнительной власти, документы политических партий и общественных объединений, данные электоральной статистики, материалы периодической печати.

В-четвертых, данные социологических исследований, посвященные представлениям и настроениям населения в отношении власти, проводимой государством политики, обеспечения прав и свобод граждан, уровня инфор-

мированности людей о происходящих политических событиях в современной России.

Научная новизна проведенного исследования состоит в следующем:

- определена принципиально новая для отечественной науки проблема транспарентности политического процесса, а в широком смысле, – политических отношений, – намечена структура ее анализа применительно к современной российской действительности;

- выявлена совокупность факторов, влияющих на характеристики политического процесса, дана оценка политико-правовой обеспеченности транспарентности политических отношений в условиях трансформирующегося к демократии российского общества;

- осуществлен анализ уровня транспарентности формирования как выборных, так и невыборных органов государственной власти в современной России; установлено, что уровень транспарентности существенно зависит от совокупности применяемых принципов, составляющих основу избирательной системы. При этом любой принцип становится важным инструментом воздействия на уровень транспарентности.

- показано, что реформирование избирательной системы на протяжении 1993-2006 гг. привело к снижению уровня транспарентности формирования органов публичной власти как федерального, так и регионального уровней; значительно меньшим уровнем транспарентности характеризуется процесс формирования не избираемых институтов государственной власти;

- показано, что процедуры формирования органов современной государственной власти настолько сложны, что основу транспарентности политической системы в таких условиях может составить лишь высокий уровень образования населения страны и его заинтересованность в качественном осуществлении государственной политики на уровне региона и государства. Лишь при этом условии возможно формирование института транспарентности;

- осуществлен анализ использования различных политических механизмов в процессе разработки и осуществления государственной политики с точки зрения открытости и доступности для общества, обоснован пока еще низкий уровень демократичности данного процесса;

- исследованы возможности информационного обеспечения в процессе осуществления общественного контроля за деятельностью структур государственной власти, дана оценка информационной политике государства и масштабу информированности населения о деятельности государственных органов, как явно не соответствующих современным представлениям о демократическом обществе.

Положения, выносимые на защиту

1. Важной характеристикой демократического общества является наличие открытого сотрудничества между органами государственной власти и структурами гражданского общества, что соответствует интересам подав-

ляющего большинства населения. Фундаментом транспарентности государственной власти и проводимой ею политики является демократическая политическая система и соответствующий ее институтам политический процесс.

2. Российская политическая система продолжает трансформироваться в демократическое состояние. В ее современном содержании преобладает демократическая составляющая, но сильно воздействие административно-командных и даже авторитарных элементов. Сформировавшийся в таких условиях российский политический процесс имеет многие предпосылки обеспечения транспарентности политических отношений, но не в состоянии гарантировать обязательность ее повсеместного использования. Существенной особенностью российского политического процесса в данном отношении остается широкое использование теневых механизмов управления в системе государственных органов власти.

3. Значительное ограничение транспарентности происходит уже в процессе формирования органов государственной власти. Сам этот процесс происходит на основе предусмотренных Конституцией РФ методов выборности и назначенчества, но с большими отступлениями от демократических традиций и норм. В использовании метода выборности имеют место множественные искажения волеизъявления избирателей, широкое применение административного ресурса, «грязных» технологий, нарушений избирательного законодательства. В последнее время происходит законодательное ограничение использования самого метода выборности при формировании государственной власти. Метод назначенчества, полностью господствующий в структуре исполнительной власти на всех уровнях, практически закрывает кадровую политику государственных органов от всякого контроля со стороны гражданского общества.

4. Более открытым для общества представляется процесс подготовки и принятия государственных решений. Обычно это происходит в очерченных законодательно рамках полномочий и ответственности легитимных институтов власти на основе демократических процедур. Активное участие в выработке политических решений принимают представители политических партий, СМИ, бизнеса, науки. Это обеспечивает значительный уровень транспарентности процесса принятия государственных решений, а значит и формирования государственной политики. Но в разных сферах государственного управления этот уровень неодинаков.

5. Осуществление государственной политики объективно обеспечено возможностями транспарентности, поскольку происходит на основе разработанного законодательства через деятельность конституционно обусловленных институтов, использующих демократические механизмы управления. Однако два фактора российской действительности существенно снижают реальные показатели транспарентности процесса осуществления государственной политики: высокая степень бюрократизации и коррумпированности государственных управленческих структур и ограниченные возможности

гражданского общества, в том числе средств массовой информации, для обеспечения системного контроля за деятельностью органов власти.

Теоретическая и практическая значимость диссертации заключается в том, что полученные результаты являются определенным приращением научных знаний о политическом процессе в нашей стране, могут быть использованы в политике государства по управлению демократическим развитием его отношений с гражданским обществом. Отдельные положения диссертации, связанные с конкретными характеристиками и оценками транспарентности политического процесса, могут получить дальнейшую разработку в самостоятельных научных исследованиях. Проведенный анализ уровня транспарентности процесса формирования и кадрового заполнения органов власти, разработки и осуществления важных направлений политики современного государства РФ, высказанные по этому поводу авторские суждения могут использоваться различными структурами гражданского общества в деятельности по достижению большей открытости власти в отношениях с населением страны и способствовать формированию и становлению института транспарентности в РФ.

Наряду с этим, аналитические и фактологические материалы диссертации могут быть использованы в учебном процессе при подготовке и преподавании таких курсов, как общая политология, политический процесс в современной России, связи с общественностью, политическая психология, сравнительная политология, политическая регионалистика. Они также могут быть применены при подготовке профессиональных политологов, журналистов, социологов.

Апробация исследования. С положениями, выносимыми на защиту, автор выступала на XII-ой Международной электронной научной конференции «Новые технологии в образовании» (г. Воронеж, 1 сентября-20 октября 2005); на Всероссийской научно-практической конференции «Духовно-нравственное становление специалиста в Вузе» (г. Старый Оскол-Белгород, 23 марта, 2005); на научно-практической конференции «Профсоюзному движению России 100 лет. Исторический опыт и практика борьбы профсоюзов за права трудящихся в условиях рыночных реформ» (г. Пермь, 2006); на международной научно-практической конференции «Общественная палата и ее роль в формировании гражданского общества» (г. Москва, 16 ноября, 2006)

Основные положения диссертации нашли свое отражение в семи научных публикациях: Власова Н.В. Особенности развития информационного пространства и их зависимость от реализации принципа транспарентности // Актуальные проблемы преподавания гуманитарных дисциплин в школе и вузе. Межвуз. сб. ст. Мичуринск, 2005. №2. С.111-114. Власова Н.В. Совершенствование образовательного процесса в условиях внедрения современных информационных технологий // Новые технологии в образовании. Воронеж, 2005. №3. С. 64-67. Власова Н.В. Информационные технологии как необходимый элемент современного процесса обучения // Духовно-

нравственное становление специалиста в вузе. Старый Оскол-Белгород, 2005. С.342-345. Власова Н.В. Особенности развития и принципы совершенствования социального партнерства // Профсоюзному движению России 100 лет. Исторический опыт и практика борьбы профсоюзов за права трудящихся в условиях рыночных реформ. Пермь, 2006. С.44-46. Власова Н.В. Проблемы транспарентности политических отношений в современной России // Общественная палата и ее роль в формировании гражданского общества. М., 2006. С.34-38. Власова Н.В. Влияние деятельности СМИ на развитие патриотизма учащихся в свете празднования 60-летия Великой Отечественной войны // Образование в регионе. Научно-методический журнал. Тамбов, 2005. №16. С.206-210

Основные результаты исследования нашли свое применение при разработке концепции формирования Общественной палаты Тамбовской области, стимулировавшей внедрение практики проведения общественных слушаний.

Диссертация обсуждена на заседании кафедры политических наук юридического факультета СГУ.

Основные результаты исследования нашли свое применение при разработке концепции формирования Общественной палаты Тамбовской области, стимулировавшей внедрение практики проведения общественных слушаний.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

Во введении обосновывается актуальность изучения проблемы транспарентности формирования и функционирования политической власти в современной России, анализируется степень научной разработанности проблемы, определяются предмет и объект исследования, цель и задачи, методология исследования, характеризуется источниковая база диссертации, раскрывается научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы, а также уровень её апробации.

Первый раздел исследования *«Особенности российского политического процесса и возможности транспарентных отношений»* посвящен выявлению специфики российского политического процесса, его характеристик применительно к российской практике, и анализу транспарентности.

Особый интерес для нашего исследования представляют две укрупненные фазы политического процесса: формирование государственной власти через агрегацию и выражение политических интересов социальных групп и выработка и реализация государственной политики. Содержание именно этих фаз политического процесса принципиально влияет на демократическое развитие российского общества. Содержательная сторона формирования власти и осуществления политики в наибольшей степени характеризует тот или иной тип политического процесса. А типологическая оценка современного

политического процесса в России решающим образом освещает характер эволюции политической системы и политического режима в нашей стране.

Обобщая различные научные суждения об общественной обусловленности политического процесса, нетрудно определить круг важнейших факторов, влияющих на его характер. Прежде всего, это, конечно – тип политической системы, ибо политический процесс происходит по поводу и в рамках такой конкретной системы. Во-вторых, это – уровень социально-экономического развития общества, поскольку этот уровень определяет большинство социальных интересов и политических приоритетов социальных групп. В-третьих, – характер и эффективность партийной системы, так как партии являются важнейшими субъектами демократического политического процесса. В-четвертых, – специфика политических традиций, преобладающих в обществе, поскольку их воздействие неизбежно и на характер политических институтов и на содержание политических отношений. Определенная нами сумма факторов, принципиально влияющих на политический процесс, не обязательно является исчерпывающей. Однако она позволяет определиться и с базовыми принципами демократического политического процесса.

Анализ наиболее существенных факторов, воздействующих на политический процесс в современной России, позволяет оценить их следующим образом. Политическая система развивается в соответствии с западной моделью, но трансформация ее далека от завершения. Это касается непомерно большого ресурсного потенциала исполнительной власти в сравнении с двумя другими ее ветвями, очень расплывчато прописанных полномочий в отношениях между федеральным, субъектным и муниципальным уровнями управления, концентрации власти в центре федеративного государства за счет ослабления самостоятельности регионов, практически ничем не уравновешенной, безграничной власти Президента страны. Такая модель при учете всех российских особенностей содержит не только немало отступлений от демократической концепции, но и противоречива, по мнению ряда ученых, оказывается неоправданно сложной и неэффективной. Партийная система страны характеризуется неустойчивостью, постоянными изменениями своего формата в преддверии очередных выборных кампаний. Конституционно провозглашенная и пока еще существующая многопартийность все больше подменяется господством одной партии, которая использованием административных ресурсов государственной власти оттесняет от политического процесса, от реальной политики все иные партии. Тем самым сводится на нет межпартийная конкуренция – необходимый элемент демократии. Экономическое развитие страны, не смотря на некоторый динамизм последних лет, находится на низком уровне и не способно обеспечить социальную защиту населения, нормальную жизнь большинства населения. Консервируется состояние социальной поляризации, разобщенности населения, радикализма социальных и политических интересов. Гражданское общество, находящееся в стадии становления, слабо организованное, пока еще не способно эффек-

тивно защищать интересы населения, противостоять государственной власти, обеспечивать политическую активность массовых организаций и объединений граждан.

Конечно, данная оценка факторов воздействия на политический процесс в России не является претензией на полную объективность. Вместе с тем очевидно, что их воздействие не может обеспечить вполне демократическую среду для политического процесса. На основе этих факторов сформировалась среда, провозглашающая и разрешающая многие демократические атрибуты политического процесса, в том числе его транспарентность. Но воздействий, стимулирующих развитие базовых принципов демократического процесса, немного, хотя большинство из них обозначены в Конституции РФ, закреплены в российском законодательстве. Причем эти воздействия импульсивны, что усиливает неустойчивость в реализации демократических принципов политического процесса. Одним словом, обеспечив возможность транспарентности политического процесса, совокупность факторов не гарантирует ее обязательности в реальных политических отношениях.

Противоречивость условий для транспарентности политического процесса РФ просматривается и через сравнительный анализ ее законодательной обеспеченности. В решающей степени это определяется конституционными нормами и принципами политического процесса, но так же и более конкретной правовой обусловленностью его базовых принципов: легитимности, легальности, конкурентности, информированности, контролируемости.

Можно констатировать наличие в современной России вполне развитого правового пространства, необходимого для политического процесса демократического типа. Оно обеспечивает все три горизонта российской политики: федеральную, региональную, муниципальную. Существующее законодательство, на наш взгляд, способно обеспечить все основные проявления политического процесса. Правда, при этом и политические реалии и возможности их исследования осложняются наличием двух обстоятельств, выступающих в качестве противоречивых явлений. Первое, – некоторая противоречивость российского законодательства. Второе, – определенная противоречивость российского политического процесса, главным образом его характера.

Противоречивость законодательства проявляется в том, что наряду с демократическими принципами в политический процесс через законы привносятся принципы администрирования и в некоторых случаях они нарушают демократизм процесса.

Итак, политический процесс современной России сложен, разнообразен по своим характеристикам, неустойчив по формам проявления, которые менялись в зависимости от той или иной стадии политического развития страны.

Законодательная база для осуществления всех принципов демократического процесса в России сформирована, но недостаточная развитость демократических институтов, низкая эффективность воздействующих базовых

факторов не гарантируют последовательного демократического протекания политического процесса. Правовое пространство – важное, но лишь одно из условий демократического политического процесса. Исходя из таких оценок, можно сказать, что возможности для транспарентных отношений в российской политике созданы, вполне реальны, однако наличие транспарентности на всех уровнях и стадиях политического процесса вовсе не гарантировано. Слишком существенные воздействия привносят в развитие политического процесса недемократические качества, формируя его противоречивым и непредсказуемым. В общем, подобное состояние вполне объяснимо в рамках трансформирующегося общества. Возможности транспарентности в политическом процессе российского общества реальны, но затруднены рядом серьезных факторов, естественных для периода модернизации, и поэтому ограничены.

Во втором разделе диссертации *«Транспарентность формирования государственной власти в современной России»* осуществлен анализ процесса формирования политической власти как федерального, так и регионального уровней с позиции уровня транспарентности. Анализ осуществлен как относительно выборных, так и формируемых путем назначения органов государственной власти.

В современной политической науке вполне утвердился не только термин «транспарентность», но получает распространение и утверждается институт транспарентности. Ясно просматривается тенденция на закрепление принципа транспарентности политической власти в качестве одного из правовых принципов. Довольно обширная группа экономически развитых стран, государственное устройство которых принято причислять к демократиям, активно работает в этом направлении, принимая соответствующие законы. К числу таких стран относятся, в первую очередь, Скандинавские страны, страны Центральной Европы, Австралия, Канада, Новая Зеландия, Япония. В этих странах принят ряд законов, ориентированных на то, чтобы граждане при наличии такого желания могли получить доступ к любой интересующей их информации. Разумеется, информация должна иметь отношение к деятельности публичных органов государственной власти, прежде всего к деятельности Правительства и представительным органам.

Критерием, с помощью которых можно оценить уровень транспарентности политической власти, является способ формирования публичных органов власти как выборным, так и не выборным путем. То, каким образом формируются органы государственной власти, от кого и как они получают легитимность, является важной характеристикой транспарентности политической власти и системы в целом. Выборы, наследование власти или назначение на должность характеризуются различным уровнем транспарентности. Несмотря на множество недостатков выборного способа именно он позволяет достичь наибольшего уровня транспарентности и формирования, и функционирования властных органов. Легитимность избранного всенародным го-

лосованием лидера в любом случае выше легитимности назначенного сверху.

Транспарентность как принцип функционирования политической системы представляется достаточно универсальным. Однако она может существенно различаться по природе. В одном случае транспарентность достигается с помощью следования демократическим принципам формирования, функционирования и замены представителей власти, доступным для понимания большинству граждан. В другом случае транспарентность формирования политических институтов оказывается возможной только благодаря самим гражданам, которые способны увидеть за бутафорским нагромождением демократических институтов авторитарную природу формирования органов государственной власти.

Нами выявлен довольно высокий уровень транспарентности процесса формирования выборных органов государственной власти, но лишь на начальных этапах существования российской политической системы 1993 г. Первоначально закрепленная законодательно избирательная система обеспечивала наиболее транспарентные результаты. Постепенное реформирование избирательной системы усилило возможности подключения манипулятивных механизмов к избирательному процессу и делало все менее закономерными результаты голосования, а значит и менее транспарентными. В связи с этим менее транспарентной для граждан становится не только процедура формирования органов государственной власти, но и процесс ее функционирования.

Вопреки мнению, согласно которому пропорциональная система демократичнее мажоритарной, мы приходим к выводу, что с точки зрения транспарентности в российском варианте она мало прозрачна для общества и создает благоприятную почву для манипулирования результатами голосования по целому ряду направлений. Принцип пропорционального представительства, задуманный первоначально как способ выражения интересов всего общества в структурах государственной власти, дополнен и существенно трансформирован принципом закрытого для избирателя партийного списка, ликвидацией минимального порога явки избирателей на выборы, законом «О политических партиях», повышением электорального порога и другими нововведениями. Все это вместе взятое привело к тому, что очередной электоральный цикл пройдет по новым электоральным правилам, надежно работающим на удержание политической власти. И в этом случае результаты выборов для граждан транспарентны, но по-своему. Выборы становятся системно-административными, избирательная кампания протекает по правилам договорной игры, результат известен всем участникам заранее. Такой формат приобретает транспарентность формирования власти в этом случае. Результат прозрачен и вполне предсказуем. Возможностей же повлиять на него у граждан нет.

Результатом реформирования избирательной системы, в той ее части, которая касалась возможностей граждан влиять на процесс ее формирова-

ния, явилось то, что общество лишилось возможности: выбирать глав регионов, избирать депутатов государственной думы по одномандатным округам, голосовать против всех кандидатов, независимо от партий выдвигаться кандидатами в депутаты Государственной думы, получать статус наблюдателей от общественных организаций.

В реальном политическом процессе немаловажную роль, если не принципиально важную играют не публичные и выборные органы государственной власти, а те структуры, формирование которых осуществляется путем назначений. Совершенно непрозрачны кадровые перестановки в высших публичных органах государственной власти, формирование которых происходит без участия граждан. Нетранспарентными в этом случае является подбор и выдвижение кадров на ключевые посты государства причем не только для рядовых граждан, но и для большинства специалистов. Главными принципами являются принципы «землячества», «семейственности», «лояльности». Принцип «профессионализма» тоже имеет место, но после перечисленных выше. В рамках главы нами проанализированы процедуры назначения и отставки премьер-министров Правительства РФ, глав администрации Президента РФ, Генеральных прокуроров страны. И назначения и отставки происходят без объяснения причин. Отчасти такое положение дел можно оправдать тем, что всенародным путем избирая Президента страны граждане вверяют ему управление страной и беспредельно доверяют, принимая на веру все, что им делается, и не ставят под сомнение принимаемые решения.

Наверное поэтому высший уровень самых влиятельных политиков России оказывается наименее транспарентным и с точки зрения принципов его заполняемости кадрами, и с точки зрения принципов, лежащих в основе кадровых передвижений, и с точки зрения принятия важнейших для страны и всех граждан политических решений. Очевидно, что чем серьезнее и масштабнее принимаются решения, тем меньший круг лиц участвует в процессе принятия этих решений и меньший уровень транспарентности соответствует этому.

Реально повлиять на ситуацию способно лишь гражданское общество, одним из ключевых институтов которого является, например, институт независимых средств массовой информации, публикующих, пусть даже на заказ, но объективный компромат на тех, кто находится у власти. Действенными являются и открытые дискуссии представителей различных политических сил.

Одним из институтов транспарентности мог бы стать институт гражданской экспертизы, к работе которого необходимо привлекать квалифицированных специалистов, работающих по заказу гражданского общества. По сути дела независимая экспертиза политических решений и событий проводится учеными страны. Научные исследования содержат зачастую глубокий и критический анализ происходящего. Все это вполне возможно реформировать в институт независимой экспертизы.

Институт независимой экспертизы, законодательство, институты гражданского общества, в частности СМИ, в целом способствуют формированию в России института транспарентности, уже существующего в ряде зарубежных государств. Неплохо было бы вернуть в практику политической жизни и такую демократическую процедуру как референдумы по наиболее важным вопросам, в целях привлечения граждан к процессу принятия оптимальных политических решений. Особенно, если эти решения затрагивают интересы больших социальных групп или всего населения. Способов разъяснить свои действия и узнать мнение граждан страны по важнейшим вопросам множество. Взаимное общение сделает отношения более транспарентными, а управление государством более эффективным.

В третьем разделе исследования «Уровень транспарентности в осуществлении государственной политики» осуществлен анализ использования различных политических механизмов в процессе разработки и реализации государственной политики с точки зрения транспарентности для общества.

Среди разнообразных видов управления государственное управление занимает особое место, поскольку обладает некоторыми, только ему присущими свойствами. Во-первых, оно носит политический характер и имеет в своем распоряжении средства принуждения, возможные к применению на легитимной основе. Во-вторых, оно реализует свое политическое воздействие посредством законодательства, устанавливая общие, типовые правила и нормы поведения всех людей в обществе. В-третьих, оно придает управлению общественными делами свойство системности, обеспечивает необходимые качества согласованности, координации, целеустремленности, субординации, рациональности и эффективности.

Наличие и подтверждение всех этих характеристик в процессе государственного управления требует обеспечения широкой транспарентности между государством и обществом, открытости принципиальных сторон государственной деятельности. Причем целесообразно законодательное закрепление института транспарентности, что уже осуществлено в ряде стран.

В российском законодательстве принцип транспарентности и механизмы его реализации применительно к государственному управлению отсутствуют. В Конституции РФ провозглашено право граждан на информацию, но лишь в общем виде и без указаний на обязанности органов государственной власти. Правовой характер принципа прозрачности в осуществлении государственного управления просматривается лишь в федеральном законе "О системе государственной службы РФ" от 27 мая 2003 года. В этом законе данный принцип определяется как открытость государственной службы, ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих.

Анализ реального состояния транспарентности российского государственного управления целесообразно проводить путем исследования характера

политических механизмов на важных этапах управленческого процесса. Прежде всего, это:

- этап принятия политических решений государственными органами власти;
- этап реализации принятых решений или осуществления государственной политики.

Анализ процесса принятия политических решений в трех разных, но общественно значимых сферах государственной деятельности – государственный бюджет, молодежная политика, информационные отношения – показывает, что в целом он строится на демократических принципах и отношениях. При выработке решений государственные органы преследовали цели демократических преобразований, привлекали для экспертизы проектов решений специалистов из структур гражданского общества, обеспечивали согласование содержания документов со многими участниками законодательного процесса. Оформилась система принятия решений, при которой документы и решения проходили демократическую процедуру утверждения в правовом поле государства. Все это в значительной степени обеспечивало открытость для общества процесса принятия решений, делало транспарентной данную сферу деятельности государства. Конечно, не следует преувеличивать степень открытости властных решений. В этом процессе еще немало слабых мест, особенно в информационной сфере, элементарных отступлений от демократической модели, формального отношения к демократическим нормам. Однако принципиальным достижением является господство правовых отношений на протяжении всех процедур подготовки, оценки, принятия решений по выработке государственной политики.

Правовое пространство управленческого процесса создает возможности для использования демократических механизмов осуществления политики. Так, довольно широко применяются обсуждение и согласование, – чисто демократические механизмы управления. Реальны открытость и гласность исполнения принятых решений, консультирование чиновников со специалистами в проведении управленческих и организационных мероприятий. Регулярными являются контакты управленцев с представителями СМИ и общественных организаций, для чего многие властные структуры создали отделы по связям с общественностью. Это усиливает и упорядочивает коммуникативность отношений между государственным управлением и обществом. Все более существенную роль в осуществлении политики, в соединении интересов, в разрешении спорных и конфликтных ситуаций играют правовые механизмы. Их действие распространяется не только на взаимоотношения граждан или общественных организаций с государственными органами, но и на взаимоотношения структур власти между собой. Довольно распространены судебные разбирательства между мэрами и губернаторами, между различными федеральными ведомствами и региональными структурами управления. Правовые механизмы позволяют вывести конфликты из скрытой формы в открытую и преодолевать их на легальной основе.

Использование в государственном управлении механизмов демократического характера делает государственную политику России более доступной для понимания большинством населения. Это касается в особой степени таких сфер, как социальная политика, здравоохранение, образование, безопасность, отношения с соседями по СНГ, некоторых других.

Но вместе с тем в современной деятельности государственных структур сильны механизмы и методы администрирования. Административно-командные механизмы управления сохраняют пока еще сильное влияние, порой вопреки существующим правовым механизмам управленческой деятельности. По нашему анализу административно-командные механизмы управления имеют широкое использование, и объясняется это не только традициями и российскими особенностями, но, в первую очередь, особым положением исполнительной власти в общей системе государственного управления. Она значительно сильнее других ветвей власти политически, ресурсно, располагает большими полномочиями. А именно исполнительной власти особенно присущи администрирование, распорядительность, отношения "начальников – подчиненных". Именно в ее структурах эти механизмы сохраняют широкое распространение.

Одновременное использование в системе управления демократических и командных механизмов в принципе возможно, а в обществе переходного типа даже неизбежно, но лишь при условии, что эти механизмы на какое-то время дополняют друг друга при всеми одобряемой тенденции на постепенное, но полное утверждение в политической практике механизмов демократического типа. Такое положение вписывается в общее развитие переходной политической системы, имея в виду, что весь управленческий процесс трансформируется в демократическом направлении.

Серьезным фактором риска на этом пути для современной России является распространенность в управленческой практике механизмов теневого характера, то есть не просто "недемократических", а незаконных. Среди них: "телефонное право", шантаж, подкуп, компрометация, угрозы, информационное давление, физическое насилие, расправы и пр. С помощью таких методов происходят "тайные" договоренности и невидимые для общества действия. На основе этих механизмов возникают мафиозные группы и повсеместное распространение получает коррупция. Аппарат государственного управления начинает жить двойной жизнью, а осуществляемая им политика служит как официальным, так и неофициальным задачам, становится непредсказуемой и непонятной для общества.

Важным аспектом транспарентности процесса осуществления государственной политики является наличие общественного контроля за деятельностью властных структур. Осуществлять его призваны институты гражданского общества: политические партии, общественные движения, СМИ, профсоюзные и иные объединения, конфессиональные организации. Однако большинство из них слабо развиты для активных отношений с государством, пассивны, а нередко даже неавторитетны среди населения. К сожалению, и

это уже отмечалось в первой главе диссертации, становление гражданского общества в нашей стране затянулось и контрольный аспект своего взаимодействия с государственной властью оно реализует откровенно слабо.

Более-менее активной, дающей некоторые результаты является лишь деятельность средств массовой информации. С разнообразных политических, нравственных позиций многочисленные печатные и электронные издания систематически освещают, оценивают, анализируют, критикуют, а значит и контролируют деятельность практически всех структур государственной власти. Другое дело, что нередко власти не реагируют или реагируют слабо на этот контроль. Хотя последние годы дают множество примеров сильного воздействия на органы власти, на государственную политику через возбуждение общественного мнения вокруг ответственных проблем развития общества или частных факторов неэффективного государственного управления.

В современной России положение с открытостью государственного управления не столь однозначно. Оно лучше в сфере принятия государственных решений, здесь многие процедуры и действия, обеспечивающие открытость, прозрачность, доступность, регламентированы нормативными актами, легче контролируются СМИ, общественными и судебными органами. Но и в принятии решений, то есть в выработке политики, степень открытости государственной власти разнится: от достаточно полной и демократичной в бюджетной или молодежной политике до туманной и противоречивой в информационной политике. Все эти сферы выходят на социально-политические интересы граждан, но меньшая открытость государства с точки зрения доступности информации для населения непосредственно затрагивает проблему прав человека. Хуже положение с открытостью в процессе осуществления политики. Как процесс перманентный с участием множества субъектов, осуществление политики труднее поддается контролю со стороны общества. Несмотря на демократическую институционализацию государственной власти и законодательно сформированное пространство управленческой деятельности, она наполнена множеством скрытых связей, интересов и действий, очень затрудняющих проникновение в ее содержание со стороны гражданского общества. Да и сами управленческие структуры далеко не полностью исполняют существующие демократические нормы и процедуры, обеспечивающие открытость проводимой политики. Особой проблемой транспарентности деятельности государственных органов является тот факт, что осуществляется она с использованием не только демократических, но также командно-административных и даже теневых механизмов. Все это делает транспарентность процесса государственного управления в нашей стране неполной, частичной, а порой просто формальной.

В заключении диссертации сформулированы результаты исследования, сделаны теоретические обобщения и практические выводы.

Российский политический процесс в целом имеет достаточно высокий уровень транспарентности в сравнении с недавним административно-

командным прошлым нашего общества. Но этот уровень явно ниже тех параметров, которые существуют в странах с либерально-демократической политической системой. Этот уровень не удовлетворяет и растущее гражданское общество России, отстает от естественных демократических интересов и запросов граждан. Остро стоящая проблема транспарентности государственной политики, органов государственной власти не способствует, а скорее всего тормозит необходимое нарастание взаимодействия государственных и общественных структур. Высшие органы власти РФ предпринимают некоторые действия по разрешению данной проблемы, но, по нашему мнению, они нуждаются в существенном усилении и с позиции расширения прозрачности и доступности структур государственной власти РФ, ее субъектов, а также органов местного самоуправления.

**Основные результаты диссертационного исследования
отражены в следующих публикациях**

1. Власова Н.В. Проблемы транспарентности политических отношений в современной России // Вестник Тамбовского государственного технического университета. 2006. №4 6. Т.12. С.1238-1241.
2. Власова Н.В. Особенности развития информационного пространства и их зависимость от реализации принципа транспарентности // Актуальные проблемы преподавания гуманитарных дисциплин в школе и вузе. Межвуз. сб. науч. ст. Мичуринск, 2005. №2. С.111-114.
3. Власова Н.В. Совершенствование образовательного процесса в условиях внедрения современных информационных технологий // Новые технологии в образовании. Воронеж, 2005. №3. С. 64-67.
4. Власова Н.В. Информационные технологии как необходимый элемент современного процесса обучения // Духовно-нравственное становление специалиста в вузе. Старый Оскол-Белгород, 2005. С.342-345.
5. Власова Н.В. Особенности развития и принципы совершенствования социального партнерства // Профсоюзному движению России 100 лет. Исторический опыт и практика борьбы профсоюзов за права трудящихся в условиях рыночных реформ. Пермь, 2006. С.44-46.
6. Власова Н.В. Проблемы транспарентности политических отношений в современной России // Общественная палата и ее роль в формировании гражданского общества. М., 2006. С.34-38.
7. Власова Н.В. Влияние деятельности СМИ на развитие патриотизма учащихся в свете празднования 60-летия Великой Отечественной войны // Образование в регионе. Научно-методический журнал. Тамбов, 2005. №16. С.206-210.

ВЛАСОВА НАТАЛИЯ ВИКТОРОВНА

ПРОБЛЕМА ТРАНСПАРЕНТНОСТИ
ПОЛИТИЧЕСКОГО ПРОЦЕССА
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Специальность 23.00.02 – политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии
(по политическим наукам)

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Ответственный за выпуск
кандидат политических наук А. Ю. Цаплин

Объем 1, 5 п. л. Тираж 100 экз. Подписано в печать 28.02.2007 г