

## **ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И ВЛАСТИ НА ЮГЕ РОССИИ В КОНТЕКСТЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ**

.....

**М. В. Савва, Е. В. Савва\***

Административная реформа, если судить по ее заявленным целям, – самый масштабный социально-экономический проект современной России. Не реорганизовывать российскую власть опасно как для общества, так и для государства, поскольку низкая эффективность государственного управления представляет опасность для суверенитета Российской Федерации. По эффективности государственного управления и качеству публичных услуг Российская Федерация находится на одном уровне со странами, намного уступающими ей в экономическом развитии. А по ряду интегральных показателей, используемых в международной практике, Россия значительно уступает не только развитым странам, но и большинству стран Восточной Европы. В частности, в рейтинге международной конкурентоспособности Всемирного экономического форума за 2006 г. Российская Федерация по показателю «качество государственных институтов» опустилась с 81-го на 89-е место. Согласно индексу GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot), который определяется один раз в 2 года Всемирным банком и служит для оценки эффективности государственного управления в 209 странах, Россия по таким показателям, как эффективность работы правительства, качество законодательства, верховенство закона и контроль за коррупцией, находится в нижней части рейтинга [1].

Следует отметить, что административная реформа относится к наиболее сложным в реализации проектам. Эта сложность объективна, так как реформа

---

\* Савва Михаил Валентинович, доктор политических наук, профессор кафедры связей с общественностью и социальных коммуникаций Кубанского государственного университета. Электронная почта: mikesavva@kubannet.ru.

Савва Елена Владимировна, кандидат философских наук, доцент кафедры политологии и политического управления Кубанского государственного университета. Электронная почта: mikesavva@kubannet.ru.

осуществляется органами государственной власти и в то же время направлена на сокращение влияния государства на социально-экономические процессы и повышение эффективности функционирования государственной машины. Другими словами, чиновники должны урезать собственные возможности, доступ к ресурсам, а также повысить качество своей работы. В связи с этим особую актуальность приобретают внешние по отношению к власти участники реформирования российской системы государственного управления в лице структур гражданского общества.

Концепция административной реформы в РФ в 2006–2008 гг. предусматривает шесть направлений реформирования, одно из них – повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и общества. В рамках данного направления должны быть разработаны и внедрены механизмы:

- раскрытия информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;
- проведения публичных обсуждений подготавливаемых решений;
- проведения общественной экспертизы социально значимых решений органов исполнительной власти;
- включения представителей гражданского общества в коллегии надзорных органов, рабочие группы, другие структуры по подготовке нормативных правовых актов и иных решений органов исполнительной власти, затрагивающих права и законные интересы граждан и организаций;
- создания и деятельности при органах исполнительной власти общественных советов с участием представителей гражданского общества;
- определения рейтингов органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по критерию открытости.

Установка на партнерство со структурами гражданского общества является новой для сотрудников органов власти всех уровней. Реализация не только данного направления, но и административной реформы в целом может быть осуществлена только при условии активного участия внешнего актора – гражданских структур. Подчеркнем, что административная реформа не конструировалась как инструмент развития демократичности или, наоборот, авторитарности власти в России. Реформа призвана сделать власть эффективной, не более того. Но все же ради эффективности в мероприятиях реформы заложено усиление влияния общественности на власть. У гражданского общества и власти наконец появился общий интерес: власть будет заинтересована в сотрудничестве хотя бы потому, что за это придется отчитываться перед вышестоящим уровнем. Общественные организации получают возможность высказать свои предложения, направленные на улучшение положения тех групп, интересы которых они отстаивают.

Только с 2005 г. административная реформа стала заметна в результате проведения первых экспериментов на уровне субъектов РФ. Так, в 2006 г. в соответствии с планом мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в субъектах Федерации необходимо выполнить следующее:

- разработать региональные антикоррупционные программы;
- начать проведение экспертизы нормативных правовых актов и их проектов на коррупциогенность;
- внедрить новые механизмы взаимодействия органов исполнительной власти и общества;
- создать комиссии по проведению административной реформы;
- разработать региональные программы по проведению реформы [6].

Как на практике осуществляется взаимодействие общества и власти в нашем регионе в контексте требований Концепции административной реформы? Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти в субъектах РФ» [2] предписывает с 1 января 2005 г. обязательное проведение публичных слушаний перед принятием бюджета субъекта РФ на следующий год и перед принятием годового отчета о его исполнении. На территории Южного федерального округа такие слушания либо не проводились, либо проведены без принятия специального нормативного акта, определяющего процедуру слушаний. В ряде субъектов в ходе публичных слушаний не поступило ни одного предложения к проекту бюджета 2006 г. Исключением стал только Краснодарский край. Глава администрации Краснодарского края подписал Постановление № 750 от 19 августа 2005 г. «Об утверждении Положения о публичных слушаниях по вопросам, относящимся к полномочиям исполнительных органов государственной власти Краснодарского края» [3]. Этот документ, предложенный экспертами из гражданского общества, регламентирует процедуру публичных слушаний, которые в соответствии с федеральным законодательством являются обязательными, например, по проекту бюджета края и по отчету об исполнении бюджета. Кроме того, Положение предусматривает возможность проведения слушаний по другим вопросам ведения края и по стратегическому планированию его развития.

Концепция административной реформы требует создания в субъектах РФ комиссий по проведению административной реформы. Однако практика создания первых подобных комиссий демонстрирует их имитационный характер. Так, Указом Президента Кабардино-Балкарской Республики от 3 февраля 2006 г. № 6-УП сформирована республиканская комиссия в составе 15 человек [4]. Из них 14 являются должностными лицами республиканских органов государственной власти и 1 – местного самоуправления (глава города Нальчика).

В составе комиссии нет ни представителей бизнеса, ни руководителей некоммерческих организаций. Очевидно, что реформа власти руками исключительно самих представителей власти неэффективна. Тем же Указом Президента КБР создана межведомственная рабочая группа, которая должна была в месячный срок разработать проект программы (плана мероприятий) по проведению административной реформы в республике в 2006–2008 гг. В составе группы – только представители органов государственной власти различного уровня и муниципальные чиновники. Интересен также факт потенциальной подмены в КБР программы планом мероприятий. В Краснодарском крае комиссия по проведению административной реформы создана постановлением главы администрации края только 18 июля 2006 г. [5] и до конца 2006 г. так и не приступила к работе.

Очевидные трудности реализации важной для российского общества реформы существенно повысили актуальность исследований проблем взаимодействия общества и власти. Учитывая низкую готовность органов государственной власти проводить подобные исследования, инициативу пришлось брать на себя структурам гражданского общества. Во втором полугодии 2006 г. в рамках социального проекта Краснодарской региональной общественной организации «Южный региональный ресурсный центр» Центр социальных и маркетинговых исследований провел исследование проблем взаимодействия органов государственной власти, местного самоуправления и структур гражданского общества. С использованием методики экспертного опроса на территории Краснодарского края, Ставропольского края, Ростовской области, Республики Адыгея, Кабардино-Балкарской Республики было взято 72 глубоких экспертных интервью у представителей некоммерческих организаций, сотрудников исполнительных органов государственной и муниципальной власти, депутатов различного уровня.

Основным противоречием в ходе организации взаимодействия власти и гражданского общества является различная ориентированность деятельности по ее целям. Работа чиновников направлена на поддержание процесса управления, работа общественных организаций, как правило, – на достижение конкретного значимого и очевидного результата. Следствие этого противоречия – неспособность большинства некоммерческих организаций работать, соблюдая все формально-бюрократические процедуры, присущие структурам власти, и общее недоверие представителей этого сектора к властям любого уровня. Основная внутренняя проблема власти заключается в боязни и нежелании допустить общественные организации к реальному процессу управления, в первую очередь к контролю за распределением денежных бюджетных потоков.

Среди экспертов – представителей органов управления существует запрос на следующие формы взаимодействия с общественными организациями:

- распределение социальной помощи;

- благотворительность;
- поддержка мероприятий органов управления;
- решение локальных социальных вопросов (реализация муниципальных грантов).

Для этой группы экспертов характерен также «антизапрос» на деятельность общественных организаций. В первую очередь он состоит в нежелании представителей государственных и муниципальных структур участвовать в создании механизма общественной экспертизы проектов нормативных актов, в том числе регламентирующих расходование бюджетных средств.

В настоящее время существуют два важных фактора, значительно активизирующих процесс взаимодействия органов управления и общественных организаций: вступление в силу с 1 января 2006 г. основных статей Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и появление значительного количества новых товариществ собственников жилья, в перспективе способных превратиться в реальную общественную силу, способную привести к серьезным изменениям в государственной политике в целом.

По оценкам экспертов, доля организаций, фактически прекративших свое существование, но продолжающих вести бухгалтерию и сдавать отчеты, составляет около 50% от общего числа официально зарегистрированных некоммерческих организаций. В процессе прекращения деятельности общественных организаций заметны определенные тенденции, в основном связанные с сокращением источников финансирования, под которые зачастую и были созданы эти организации. Одной из первых подобных тенденций было затухание активности этнических организаций. Представители данного сегмента некоммерческого сектора, получив ряд льгот и преференций на волне обострения этнического самосознания и конфликтов, образовали либо бизнес-структуры, либо их лидеры ушли в сферу государственного управления, либо находятся в дремлющем состоянии, в надежде на оживление этнической темы.

Эксперты отмечают, что такая группа НКО, как товарищества собственников жилья (и другие объединения граждан по территориальному признаку), имеет большой потенциал в плане формирования структур реального гражданского общества, возможностей широких социальных групп влиять на органы управления. Это еще очень слабые организации, их мало, у них нет опыта работы, опыта взаимодействия с властями. Но вместе с тем именно эти организации в ближайшей перспективе могут стать наиболее реальными и активными выразителями общественных интересов. Именно они наиболее остро чувствуют все управленческие проблемы – бюрократизм, отсутствие реальной ориентированности деятельности власти на интересы граждан, «паралич» судебной системы, высокий уровень коррупции. Не случайно в ряде муниципалитетов

идет активное противостояние созданию ТСЖ. Респонденты говорили о препятствиях, которые чинились во всех регистрационных структурах, вплоть до «потери» документов и требования заново проводить общие собрания собственников жилых помещений и приносить новые протоколы.

Обобщая проблемы взаимодействия власти и гражданского общества на Юге России, можно выделить следующие:

1) непонимание или очень смутное понимание задач общественных организаций в построении гражданского общества, как со стороны представителей органов государственной власти, так и со стороны руководителей общественных организаций;

2) некомпетентность, неумение представлять конкретные проекты органам власти, отсутствие представления о механизме принятия решений у сотрудников общественных организаций (эту проблему озвучили наши эксперты как из общественных организаций, так и из органов власти);

3) слишком громоздкий механизм принятия решений по запросам общественных организаций в структурах власти;

4) невозможность для руководителей общественных организаций совмещать функции мониторинга, контроля за работой чиновников и работу в интересах своей целевой группы;

5) невозможность для работников органов власти совмещать собственную работу и функции эксперта проектов общественных организаций;

6) рекомендательный характер мероприятий по участию общественных организаций в управлении, отсутствие обязательных к исполнению нормативных актов;

7) коррумпированность, кумовство, отсутствие прозрачности в распределении финансовых потоков, направляемых в адрес общественных организаций;

8) недостаточная юридическая подготовленность как работников структур управления, так и руководителей общественных организаций;

9) отсутствие отчетности «по результату» в работе чиновников, отсутствие механизма фиксации наличия или отсутствия конечного результата их деятельности, что делает неэффективными любые формы общественного контроля.

В отношении группы «независимых» общественных организаций существует также проблема недоверия к ним органов государственного управления. В оценках наших экспертов из числа представителей власти они чаще всего выступают как «неактивные, созданные лишь на бумаге», «малочисленные, со слишком специфичной целевой аудиторией». Кроме того, сохраняется недоверие региональных и местных чиновников к организациям, работающим по иностранным грантам.

Подчеркнем, что законодательство РФ не обязывает органы государственной власти взаимодействовать с гражданским обществом. Термин «взаимодействие» отсутствует в этом контексте в нашем законодательстве. В связи с этим наиболее эффективной стратегией включения гражданского общества в реализацию административной реформы и, собственно, в выполнение своих гражданских функций является исполнение нормы п. 1 ст. 32 Конституции РФ: «Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей». До настоящего времени данная норма в части непосредственного участия не реализуется и, более того, не закреплена ни федеральными законами, ни законами субъектов РФ. От исполнения конституционной нормы отмахнуться намного сложнее, чем от обращенной к власти просьбы гражданских организаций начать взаимодействовать. По мнению авторов, актуальной задачей административной реформы является научное обеспечение разработки проекта федерального закона и модельного закона субъекта РФ «О реализации права граждан на непосредственное участие в управлении делами государства».

### **Библиографический список**

1. Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг. // <http://ar.economy.gov.ru/documents>.
2. Об утверждении Положения о публичных слушаниях по вопросам, относящимся к полномочиям исполнительных органов государственной власти Краснодарского края: Постановление главы администрации Краснодарского края № 750 от 19.08.2005 г. // Кубанские новости. 2005. 24 авг.
3. О проведении административной реформы в Краснодарском крае: Постановление главы администрации Краснодарского края № 625 от 18.07.2006 г. // [http://economy.kubangov.ru/reform/zakon/7\\_11.html.ru](http://economy.kubangov.ru/reform/zakon/7_11.html.ru).
4. О мерах по проведению административной реформы в Кабардино-Балкарской Республике: Указ Президента Кабардино-Балкарской Республики № 6-УП от 3.02.2006 г. // Кабардино-Балкарская правда. 2006. 9 февр.
5. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти в субъектах РФ: Федеральный закон № 187-ФЗ от 06.10.99 // Российская газета. 2004. 15 дек.
6. План мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг. // <http://ar.economy.gov.ru/documents>.