



УДК 338.222
ББК 65.050.14

ТРЕХУРОВНЕВАЯ СИСТЕМА ПОВЫШЕНИЯ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПАРТИСИПАТИВНОГО МЕХАНИЗМА ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ СУБЪЕКТОМ РФ¹

В.С. Епнина, Я.Я. Кайль

В статье предложен алгоритм позитивного изменения эффективности публичного управления и качества жизни населения субъекта РФ через применение трехуровневой системы повышения результативности использования партисипативного механизма. Определены качественные характеристики результативности использования данного механизма, обеспечиваемые при низком, среднем и высоком уровне партисипации. Разработан комплекс мероприятий для перехода к полной результативности использования партисипативного механизма публичного управления и желаемому качеству жизни населения.

Ключевые слова: партисипативный механизм, уровень партисипации, публичное управление, результативность, субъект РФ, качество жизни населения.

Эффективность социально-экономического развития страны, регионов, муниципальных образований и хозяйствующих субъектов напрямую зависит от эффективности системы публичного управления. Поэтому вопросы модернизации на всех уровнях публичного управления (федерального, регионального, муниципального) в современных, достаточно сложных организационно-экономических условиях приобретают особую значимость.

В качестве одной из приоритетных задач административной реформы в РФ выделено повышение эффективности публичного управления на основе кардинального улучшения взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества. Однако в настоящее время в повседневной практической деятельности аппарата управления многих субъектов РФ преобладают узкое понимание необходимости привлечения населения к участию в публичном управлении только для соблюдения всех законодательно прописанных формальностей и

отсутствие заинтересованности в применении дополнительных к регламентированным инструментам и процедур. Вместе с тем активная обратная связь органов исполнительной власти с гражданским обществом через партисипацию (привлечение населения к добровольному участию в правительственных проектах и мероприятиях местного самоуправления) расширяет уровень их сотрудничества, улучшает качество принимаемых решений, оптимизирует расходование государственных (муниципальных) ресурсов, повышает эффективность деятельности правительства и, как следствие, уровня и качества жизни населения в целом.

По этим причинам проведение целенаправленных изменений в рамках развития партисипативного механизма взаимодействия государства и общества представляется весьма своевременным и актуальным.

В общем виде под партисипативным механизмом понимается комплексная система взаимобратной связи органов системы публичной власти с населением, функционирующая с учетом принципов концепции транспарентной деятельности государственного аппарата, предназначенная осуществлять на всех уровнях публичного управления разработ-

ку и принятие совместных согласованных решений, нацеленных на повышение эффективности публичного управления и качества жизни населения [2, с. 53]. Поэтому его применение в публичном управлении субъектом РФ может быть охарактеризовано на основе использования категории результативности.

Понятие «результат» в сфере государственного менеджмента раскрывается через конечный, итоговый (или промежуточный, предварительный) показатель определенного вида деятельности, осуществления или, напротив, невыполнения управленческого решения. По мнению И.Н. Барцица, необходимо различать планируемый, ожидаемый и фактический, достигнутый результат управленческой деятельности. Чем выше степень совпадения этих двух показателей, тем больше эффективность процесса управления [1, с. 94].

В контексте менеджерского (управленческого) подхода под результативным использованием партисипативного механизма публичного управления субъектом РФ следует понимать степень достижения запланированных результатов, которые должны быть формализованы органами системы публичной власти в соответствующих качественных и количественных показателях.

Функционирование партисипативного механизма призвано способствовать выявлению проблемных вопросов в различных сферах (например, здравоохранение, охрана общественного порядка, экология, жилье, жилищно-коммунальное хозяйство, образование, поддержка малого бизнеса, безработица, трудоустройство и др.) и содействовать повышению эффективности всей управленческой системы. Результативность публичного управления повышается через активизацию созидательного участия населения в решении актуальных вопросов публичного управления и общественного контроля за деятельностью территориальных органов исполнительной власти, оптимальное использование ресурсов при достижении максимального результата.

Следует отметить, что на сегодняшний момент в механизме взаимодействия органов системы публичной власти с населением авторами предлагается условная градация уровня партисипации на низкий, средний и высокий. Основными критериями такого деления являются вид партисипативных отношений,

степень участия населения в процессах администрирования, масштаб использования инструментов онлайн-сотрудничества для взаимодействия с населением.

Ввиду законодательно регламентированной обязательности проведения публичных слушаний отчетов (докладов) о деятельности органов системы публичной власти, встреч с населением, работы с обращениями граждан абсолютного, нулевого, уровня партисипации в современном публичном управлении не существует. По этой причине низкий уровень партисипации публичного управления является базовым (предписанным), подлежит безусловному обеспечению и предполагает обязательность работы с обращениями граждан (жалобами, предложениями), соблюдение норм открытости (информирования) в отношении данных о деятельности органов системы публичной власти и ее результатах, подтверждение факта создания общественных советов при каждом министерстве (комитете) и наличия интернет-блога высшего должностного лица субъекта РФ и др.

При среднем уровне партисипации публичного управления наблюдается увеличение прозрачности, подотчетности деятельности органов системы публичной власти и повышение их заинтересованности в эффективных партисипативных отношениях с населением, в том числе через использование определенных онлайн-инструментов.

Партисипативное взаимодействие власти с населением при третьем (высоком) уровне партисипации строится на основе партнерства, при котором граждане в максимально допустимой степени привлекаются к участию в процессах администрирования, в том числе через активное использование специальных онлайн-инструментов.

Как показывает российская практика, на сегодняшний день полноценный алгоритм регулирования (оценки и корректировки) партисипативного взаимодействия власти и населения отсутствует, в связи с чем авторами предложена система повышения результативности использования партисипативного механизма публичного управления субъектом РФ, включающая в себя три уровня (см. рис. 1). Каждый уровень системы предполагает обеспечение соответствующего уровня партисипации.

пации и решает свои конкретные задачи, достигая собственного конкретного результата. Определение полученных результатов осуществляется через проведение перманентного мониторинга с целью принятия соответствующего решения об изменении (корректировке) уровня партисипации.

По нашему мнению, каждый уровень партисипации обеспечивает разную результативность использования партисипативного механизма публичного управления субъектом РФ. Так, при низком уровне партисипации результативность использования партисипативного механизма публичного управления субъектом РФ может быть диагностирована как наименьшая (результат 1), подтверждающая минимальное положительное изменение как качества управленческих решений, так и уровня и качества жизни населения региона.

Достижение среднего уровня партисипации, являющегося пограничным между минимально и максимально допустимым на практике привлечением населения к участию в публичном управлении, может показывать высокую результативность использования партисипативного механизма (результат 2), при которой в публичном управлении субъектом РФ реализуются возможности уменьшения (ликвидации) административных барьеров и транзакционных издержек, повышения инвестиционной привлекательности региона (муниципалитета), развития государственно-частного (муниципально-частного) партнерства, более эффективное решение вопросов социальной сферы, а качество жизни населения может характеризоваться как удовлетворительное (не в полной мере, но удовлетворяющее требованиям достойной жизни).

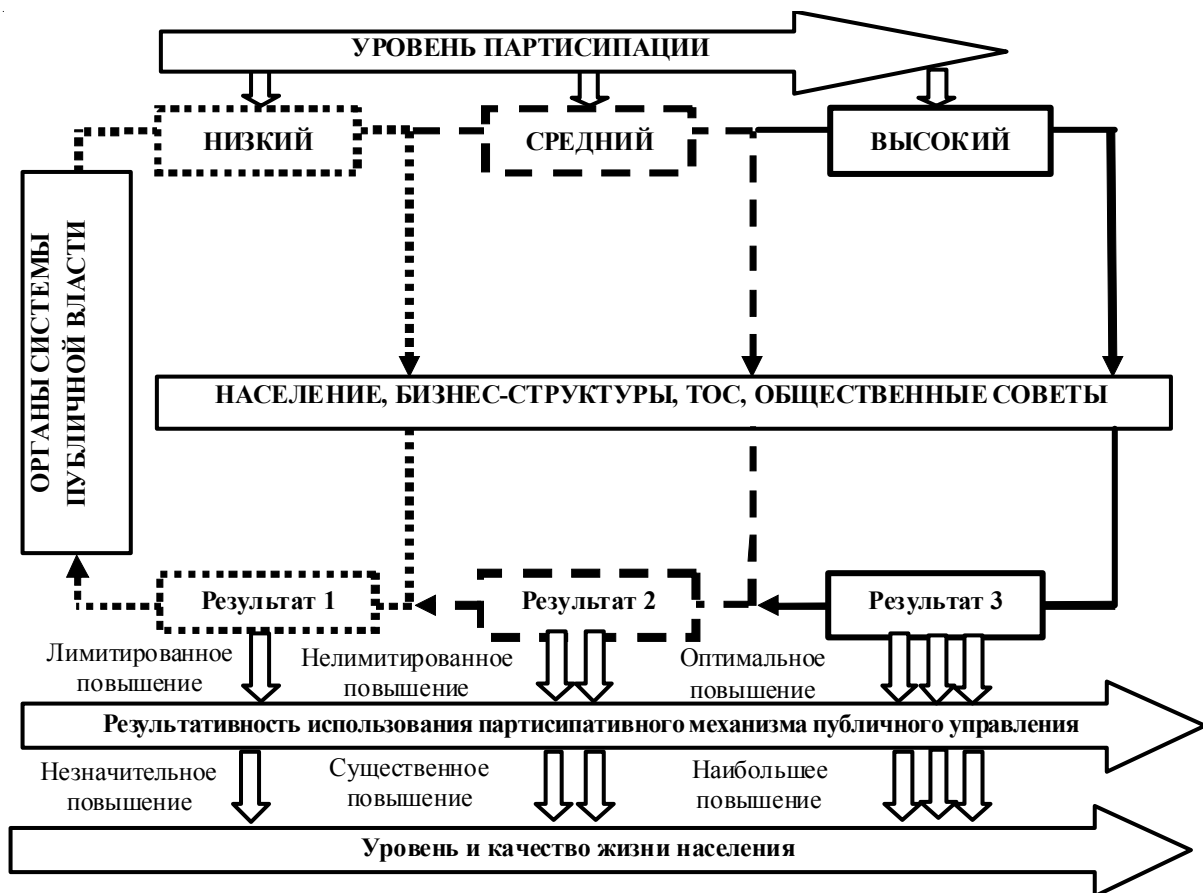


Рис. 1. Трехуровневая система повышения результативности использования партисипативного механизма публичного управления субъектом РФ *

* Составлено авторами.

Обеспечение высокого уровня партисипации способствует достижению полной (наибольшей) результативности использования партисипативного механизма публичного управления (результат 3) и реализации главной цели его функционирования – гарантии достойного высокого уровня и качества жизни населения (построенных на основе социальных стандартов), повышению эффективности и качества деятельности органов системы публичной власти на основе прозрачности, ответственности и подконтрольности институтов государства обществу. Данное утверждение находит свое подтверждение и в зарубежных практиках, согласно которым общество и власть могут получить оптимальную выгоду от партисипации в случаях, когда участие населения осуществляется на высоком уровне [6].

Ранее нами были объяснены причины отсутствия в настоящее время абсолютного, нулевого, уровня партисипации. Вместе с тем необходимо отметить, что в системе (рис. 1) при переходе от нулевого уровня партисипации к низкому наблюдается лимитированное повышение результативности публичного управления, обеспечивающее незначительное увеличение уровня и качества жизни населения, что еще раз подтверждает актуальность развития партисипативного механизма.

Расширение уровня партисипации, обозначающее переход от низкого уровня к среднему, отражается в нелимитированном повышении результативности публичного управле-

ния и, как следствие, существенном повышении уровня и качества жизни населения.

При переходе от среднего уровня партисипации к высокому наблюдается оптимальное повышение результативности публичного управления, наибольшее повышение уровня и качества жизни населения.

В связи с этим можно выделить прямую зависимость изменения результативности использования партисипативного механизма публичного управления субъектом РФ (то есть результативности публичного управления регионом и как следствие – характеристики уровня и качества жизни его населения) от изменения (расширения или сжатия) уровня партисипации (см. рис. 2).

Повышение качества жизни населения предполагает реализацию общесистемных мер и повышение уровня партисипации. Следовательно, существуют два условия регулирования органами публичной власти уровня партисипации: 1) результативность использования партисипативного механизма публичного управления; 2) соответствующее качество жизни населения (см. рис. 3).

Информация об эффективности и результативности публичного управления, а также о качестве жизни населения может быть получена органами публичной власти при осуществлении мониторинга удовлетворенности населения уровнем потребления материальных благ, индивидуальными условиями жизни, положением дел в государстве.



Рис. 2. Условия регулирования органами публичной власти уровня партисипации в зависимости от эффективности и результативности публичного управления *

* Составлено авторами.



Рис. 3. Регулирование органами системы публичной власти уровня partisипации в зависимости от эффективности и результативности публичного управления, качества жизни населения *

* Составлено авторами.

В случае, если наблюдается низкая эффективность и результативность публичного управления, которым соответствует недопустимое (низкое) качество жизни населения, принимается решение о расширении масштабов partisипации и повышении уровня ее внедрения в публичное управление. Желаемое (высокое) качество жизни населения наблюдается при высокой эффективности и результативности публичного управления и не требует повышения уровня partisипации, тогда принимается решение об оптимизации ее уровня.

Трехуровневая система повышения результативности использования partisипативного механизма публичного управления субъектом РФ показывает, что процесс перехода от одного уровня partisипации к другому достаточно сложный и продолжительный (предположительно – от 3 до 5 лет), предполагает разработку и реализацию соответствующих мероприятий. Функционирование данной системы на основе непрерывного расширения уровня partisипации обеспечивает построение эффективного алгоритма управления при повышении результативности публичного управления.

Для повышения результативности применения partisипативного механизма публичного управления субъектом РФ в настоящее время необходима разработка комплекса мероприятий, обеспечивающих расширение уровня partisипации при взаимодействии органов власти с населением. Следует отметить, что в partisипативном механизме под населением, как актором данного механизма, понимаются: отдельные граждане (активная часть гражданского общества), члены экспертного и профессионального сообщества (общественных советов), органы территориального общественного самоуправления (ТОС), бизнес-сообщество. Поэтому в качестве направлений увеличения уровня partisипации авторами рассматриваются partisипативные отношения органов системы публичной власти с: 1) населением, 2) органами ТОС, 3) бизнес-структурами, 4) общественными советами.

В России пока отсутствует целостная система взаимодействия власти и общества. Сегодня активная часть населения, которая пользуется Интернетом, созрела для того, чтобы вступать в прямой диалог с властью и

участвовать в формировании повестки дня, в нулевых чтениях законопроектов [3, с. 59]. Поэтому по первому направлению увеличения уровня партисипации необходимо повышать степень общественной активности населения, поскольку одной из основных проблем является убежденность большинства граждан в том, что их активность ничего не изменит. Незаинтересованность местных руководителей во взаимодействии (в том числе отсутствие поддержки гражданских инициатив), показной (а не реальный) характер демократизации публичного управления формируют высокий уровень недоверия к власти. Население не верит в желание органов системы публичной власти создавать возможности и привлекать общественность к решению местных проблем.

В рамках данного направления предлагаются следующие мероприятия:

1) организация органами власти всех уровней (в первую очередь органами местного самоуправления) постоянно действующих механизмов организационной, моральной поддержки активных граждан, создание специальных (в том числе интерактивных [4, с. 39] с помощью технологии краудсорсинга) площадок для коммуникации власти и общественности, повышение заинтересованности населения в улучшении качества жизни через внедрение технологий конструктивного партисипативного взаимодействия;

2) повышение открытости и доступности местных властей, информированности населения о проблемах региона (муниципального образования), путях их решения, возможных формах его участия в решении общественно значимых вопросов;

3) развитие общественного контроля над деятельностью органов системы публичной власти, общественной экспертизы проектов нормативно-правовых актов, проведением общественных слушаний по вопросам формирования и исполнения областного (городского) бюджета;

4) повышение заинтересованности граждан в решении местных дел, уверенности в рациональности сотрудничества с органами власти по вопросам проектирования, анализа и контроля над исполнением региональных (муниципальных) нормативных актов и бюджета;

5) активизация информирования населения о позитивных результатах партисипативных взаимодействий, возможностях экономии бюджетных средств, о реальных примерах воздействия на органы системы публичной власти, доведение до конкретных участников партисипативных взаимодействий результатов реализации совместно разработанных решений (программ);

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

Вторым направлением увеличения уровня партисипации, актуальным в настоящее время для России, является совершенствование организации и деятельности ТОС в следующем контексте мероприятий:

1) разработка и принятие специализированного федерального закона об органах ТОС (либо внесение соответствующих изменений и дополнений в действующее законодательство о ТОС) позволят создать единообразную систему построения территориального общественного самоуправления, в полной мере урегулировать вопросы организации и деятельности ТОС;

2) конкретная и полная регламентация источников поступления финансов ТОС на законодательном уровне, законодательное закрепление отдельной статьи в расходной части бюджета муниципального образования (то есть финансирование деятельности ТОС из муниципального бюджета, разработка возможности финансирования ТОС из бюджета субъектов РФ), наделение ТОС конкретными полномочиями на муниципальном уровне по решению конкретных вопросов местного значения муниципальных образований и обеспечение финансирования этих полномочий (реализация на муниципальном уровне целевых программ, в проведении которых будут задействованы ТОС) позволят развить материальную (финансовую) базу организации и деятельности ТОС;

3) с целью повышения мотивации, активности населения в направлении проявления и

реализации гражданских (общественных) инициатив, а также для повышения уровня информированности о деятельности ТОС предлагаются: активизация информирования о деятельности ТОС в обществе, акцентирование внимания на плюсах, возможностях и достоинствах их деятельности; обучение граждан путем проведения семинаров, конференций, собраний, посвященных формированию и развитию ТОС; обеспечение полноты информации о деятельности ТОС на действующих официальных сайтах органов системы публичной власти.

Опыт индустриально развитых стран подтверждает, что любой экономический законопроект подлежит обязательной общественной экспертизе и одобрению со стороны деловых кругов и их организаций. Рыночные отношения в целом, законотворческая деятельность, непосредственно затрагивающая предпринимательство, должны обязательно учитывать требования защиты интересов предпринимательства и создания максимально благоприятных условий для его развития. Сложившиеся экономические условия требуют, чтобы все институты государственной власти вели постоянный и конструктивный диалог с представителями отечественного предпринимательства [5].

Несмотря на то что сегодня учреждены и действуют организационные структуры, призванные инициировать и развивать партисипативное взаимодействие, конструктивный диалог в решении социальных проблем региона не стал институциональной нормой, устойчивыми правилами, которые регулировали бы это взаимодействие.

В рамках третьего направления увеличения уровня партисипации в числе основных нерешенных проблем функционирования партисипативного механизма публичного управления субъектом РФ необходимо отметить следующее: действующий механизм в части привлечения бизнес-сообщества к участию в публичном управлении является неэффективным, поскольку не обеспечивает повышения сопричастности и социальной включенности бизнес-структур в решение проблем сообщества. Рассмотрение бизнес-структур только в качестве активного спонсора общественных инициатив и социальных программ, проводи-

мых местными властями в жизнь, приводит к неэффективному использованию бюджетных средств, а также к прямым злоупотреблениям. По данному направлению увеличения уровня партисипации предлагаются следующие мероприятия:

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

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

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

4) проведение органами системы публичной власти целенаправленной политики в отношениях с бизнесом, рассчитанной на социальный эффект, с целью увеличения степени общественной лояльности;

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

6) обеспечение бизнес-структурам государственных гарантий, регулирующих процессы взаимоотношений с органами системы публичной власти при осуществлении предпринимательской деятельности (страхование бизнеса от принятия должностными лицами неправомερных решений, применения различных форм давления на бизнес с целью обеспечения соответствия принимаемых

решений нормам существующего законодательства и создания реальных механизмов защиты прав предпринимателей), содействие развитию социального партнерства;

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

Четвертое направление увеличения уровня партисипации связано с активизацией реального и эффективного взаимодействия органов системы публичного управления с общественными советами. В настоящее время наиболее значимыми причинами неудовлетворительной работы общественных советов являются формирование «удобного» для органа власти общественного совета с лояльными членами и декоративный характер деятельности общественных советов в большинстве министерств и ведомств. Для устранения данных проблем предлагается:

1) использование современных технологий (например, Скайпа, видеоконференций и т. д.) для обеспечения участия в заседаниях общественного совета представителей региона;

2) совершенствование механизма включения в состав общественного совета – предоставление возможности включения активных представителей гражданского общества (правозащитников, блогеров, медицинского сообщества, преподавателей, представителей общественных организаций) за счет самовыдвижения с целью обеспечения возможности учета мнения каждого жителя области (города, муниципального образования);

3) введение квотирования по членству с целью лимитирования участия в различных общественных советах;

4) ограничение сферы ответственности общественного совета перед соответствующим министерством (ведомством) и расширение собственных полномочий совета, не подменяющих функции министерства.

Таким образом, предложенная авторами трехуровневая система формализована в виде взаимоувязанного достижения целевых ориентиров положительного изменения категорий результативности партисипативного механиз-

ма и качества жизни населения от расширения уровня партисипации. Данная система позволяет осуществлять регулирование уровня взаимодействия власти и населения через мониторинг полученных результатов и повышать результативность использования партисипативного механизма публичного управления субъектом РФ с наименьшей до полной (с соответствующим повышением уровня и качества жизни населения региона с недопустимого до желаемого).

Реализация предложенных мероприятий по расширению уровня партисипации обеспечит создание условий для формирования многоуровневых партисипативных взаимодействий на основе единства интересов, взаимного доверия, открытости и заинтересованности в улучшении качества жизни населения через внедрение технологий конструктивного взаимодействия органов системы публичной власти с населением, ТОС, бизнес-структурами и общественными советами.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Статья выполнена в рамках гранта РГНФ № 13-32-01009 «Совершенствование государственного менеджмента в условиях инновационного развития экономики как направление повышения социально-экономического уровня и качества жизни населения субъекта РФ».

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Барциц, И. Н. Социальная эффективность государственного управления: модели, критерии, российский опыт внедрения / И. Н. Барциц // Проблемы управления. – 2011. – № 1. – С. 92–100.
2. Епинина, В. С. Приоритетные направления развития партисипативного механизма российского публичного управления / В. С. Епинина // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2013. – № 3. – С. 52–59.
3. Кайль, Я. Я. Актуализация партисипативного подхода к формированию системы публичной власти в современной России / Я. Я. Кайль, В. С. Епинина // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2012. – № 33. – С. 57–63.
4. Новек, Б. Wiki-правительство: Как технологии могут сделать власть лучше, демократию – сильнее, а граждан – влиятельнее : пер. с англ. / Б. Новек. – М. : Альпина Пабlishер, 2012. – 292 с.

5. Участие торгово-промышленных палат в нормотворческом процессе. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: www.hr-portal.ru/article/uchastie-torgovo-promyshlennykh-palat-v-normotvorcheskom-protsesse. – Загл. с экрана.

6. Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung. Empfehlungen für die gute Praxis. – Electronic text data. – Mode of access: www.stakeholders-socialinclusion.eu/site/de/tools/2008-4-de. – Title from screen.

THREE-LEVEL SYSTEM OF ENHANCING THE EFFECTIVENESS OF THE PARTICIPATORY MECHANISM OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SUBJECT OF THE RUSSIAN FEDERATION

V.S. Epinina, I.I. Kayl

The article deals with the algorithm of positive changes in the efficiency of public administration and quality of life of the population in the subject of the Russian Federation through the use of a three-level system of enhancing the effectiveness of the participatory mechanism. Qualitative characteristics of effectiveness of this mechanism at low, medium and high levels of participation are determined. Actions in the four areas of participatory relationships for achieving the complete effectiveness of participatory mechanisms in public administration and desired quality of life are developed.

Key words: *participatory mechanism, level of participation, public administration, effectiveness, the subject of the Russian Federation, quality of life of the population.*