5. Пальников М.С. Иммиграция в Россию из постсоветских республик. Часть 1. // http://www.perspectivy.info/srez/val/immigracija_v_rossiju _iz_postsovetsk ih_respublik_chast_pervaja_2009-07-16.htm

6. Каландаров Т.С. Памирские мигранты-исмаилиты в России. Исследования по прикладной и неотложной этнологии ИЭА РАН. М., 2005. С. 8-10.

7. Гирфанов В. Колокольцев: 70% преступлений в Москве совершают мигранты // http://www.infox.ru/accident/crime/2010/09/07/70 __pryestuplyeniy_v.phtml

8. Поставнин: при трудоустройстве мигрантов в России надо шире вводить институт посредников // http://www.rosbalt.ru/moscow /2011/08/10/878061.html

9. Брусина О.И. Проблемы интеграции среднеазиатских мигрантов в России // http://www.baromig.ru/experts/stati-o-migratsii/problemy- integratsii-sredneaziatskikh-migrantov-v-rossii.php

УДК 338.24.01

Епинина В.С., ст. препод.

Формирование эффективного механизма взаимодействия органов публичной власти и населения

В статье обоснована эффективность публичного управления, достигаемая через функционирование партисипативного механизма, предполагающего три диапазона степени привлечения населения к участию в решении государственно-общественных вопросов.

Ключевые слова: партисипативный механизм, публичное управление, административная реформа, взаимодействие власти и населения, участие граждан в повышении эффективности публичного управления.

Одним из важнейших условий ускорения социально-экономического развития любой современной страны является реформирование системы публичного управления через ее комплексную модернизацию. В настоящее время стадии практической реализации достигла большая часть мероприятий, обозначенных в Концепции административной реформы в РФ [1] в качестве стратегических задач ее реализации. Однако по ряду приоритетных направлений работы только начинают осуществляться. Прежде всего, это касается мер, направленных на оптимизацию взаимодействия органов исполнительной власти с гражданским обществом и развитие форм участия гражданского общества в разработке и принятии решений органов исполнительной власти.

Характер развития управленческих и социально-экономических процессов в России, отражающий в настоящее время и общемировые кризисные тенденции, периодическая неспособность государственного аппарата получать информацию от общества и адекватно на нее реагировать, обострение недоверия между властью и гражданами [2, с. 38], уверенность значительной части членов общества в том, что существующая официальная структура публичного управления не только не способствует консолидации общенациональных интересов, но и реализации различных индивидуальных интересов и потребностей [3, с. 136], разочарованность населения действиями вла-

стей по причине низкой социальной ориентированности государства и декларативности провозглашаемых целей и задач, чрезмерная бюрократизация государственных органов, высокий уровень коррупции, пренебрежение интересами общества – требуют формирования нового, более целостного, перспективного и эффективного механизма взаимоотношений между государством и населением. Общий характер функционирования этого механизма должен заключаться в расширении практики привлечения граждан в процесс принятия и реализации государственных решений, что позволяет обозначить его как партисипативный механизм. Через активизацию прозрачного и общедоступного процесса обратной связи данный механизм призван обеспечить эффективное использование своих ресурсов (экономических, финансовых, технических, информационных, политических, дипломатических, интеллектуальных, инновационных, организационных и др.) для решения социально-экономических проблем и более точное определение приоритетов государственной политики.

Опыт Великобритании, США, Испании, Норвегии и многих других стран показывает, что чем активнее реализуется партисипативный подход к функционированию системы публичного управления, тем шире вовлеченность граждан в дела государства, успешнее развитие и политической, и экономической сфер [4, с. 62].

Вопрос участия населения в управлении – это вопрос установления меры такого участия, обеспечения эффективности функционирования механизма и совершенствования форм взаимодействия систем власти и населения [5]. В современном публичном управлении партисипативный механизм отличается высокой степенью сложности и многообразием форм партисипативных отношений органов публичной власти с населением.

В основе формирования партисипативного механизма в публичном управлении лежат особенности организации процесса взаимодействия и направленности деятельности, в соответствии с собственными актуальными задачами при принятии управленческих решений, двух акторов – органов публичной власти и населения.

К органам публичной власти относятся органы законодательной, исполнительной и судебной власти на всех уровнях публичного управления. В их задачи входит:

– предоставление полной и актуальной информации, равного и свободного доступа к ней для всех представителей гражданского общества;

– проведение опросов общественного мнения;

– наглядная демонстрация фактов влияния общественного мнения на принимаемые решения и законопроекты;

– сбор информации (через обратную связь) о работе механизма взаимодействия, контроль над государственными организациями по ключевым показателям эффективности их деятельности;

– установление тесной связи между органами публичной власти с целью обмена опытом и выработки лучшей практики.

Под населением в данном случае понимаются отдельные граждане РФ (активная часть гражданского общества), экспертное и профессиональное сообщество, партии (общественные организации), бизнес-сообщество. Они решают следующие задачи:

– осуществляют активный вклад в работу государства:

– комментируют предложения по инициативам и законопроектам, выносят собственные инициативы на общее рассмотрение;

– подают жалобы о ненадлежащей работе органов публичной власти;

– ведут блоги, микроблоги и участвуют в опросах;

– обеспечивают обратную связь в работе механизма взаимодействия (в том числе через он-лайн-платформу).

Целостность партисипативного механизма в системе публичного управления обеспечивается комплексной системой взаимообратной связи органов публичной власти с населением, функционирующей с учетом принципов концепции транспарентной деятельности государственного аппарата и предназначенной осуществлять на всех уровнях публичного управления разработку и принятие совместных согласованных решений, нацеленных на повышение эффективности публичного управления и качества жизни населения.

Процесс функционирования партисипативного механизма в публичном управлении может быть дифференцирован на две составные части – модели партисипативного механизма, имеющие специфическое устройство, состоящие из актора – инициатора взаимодействия и актора, вступившего в сотрудничество, и соответствующие двум векторам направленности взаимодействия:

1) «сверху – вниз» – инициатором возникновения партисипативных отношений через привлечение населения к участию в публичном управлении выступают органы публичной власти;

2) «снизу – вверх» – инициатива принятия участия в публичном управлении принадлежит непосредственно населению.

Управление взаимоотношениями на базе определенной модели партисипативного механизма направлено на установление, поддержание и развитие, а также прекращение, в случае необходимости, взаимодействия, что позволяет достичь целей акторов за счет взаимного обмена и выполнения принятых обязательств. Для органов публичной власти принятие модели взаимодействия предназначено для лучшего понимания и решения комплекса проблем и социально-экономического характера, и бизнес-среды. Для населения следование определенной модели партисипативного механизма предоставляет возможность отстаивания своих интересов, защиты прав в рамках управления открытыми отношениями на профессиональной основе.

В процессе функционирования партисипативного механизма каждый из акторов взаимодействия распоряжается качественным, функциональным набором инструментов (арсеналом инструментов), соответствующим всем нормам и стандартам партисипативного взаимодействия.

В том случае, если инициатором взаимодействия являются органы публичной власти федерального, регионального или муниципального уровня публичного управления (то есть вектор взаимодействия «сверху – вниз»), степень привлечения населения к участию в решении государственно-общественных вопросов может иметь значения в трех различных диапазонах:

– равняться 0 %;

– находиться в диапазоне от 0 до 50 %;

– превышать 50 %.

Первое значение степени привлечения населения к участию в публичном управлении означает самостоятельное принятие органами публичной власти управленческого решения, без привлечения к этому процессу населения, и наблюдается при использовании таких инструментов, как «защита интересов», «информирование», «встречи с населением», когда происходит только информирование населения о принятом решении.

При «выявлении общественного мнения» и «консультациях», а также в случае обмена информацией при «встречах с населением» органы публичной власти взаимодействуют с населением с целью получения информации от наиболее заинтересованной части населения о его интересах, мобилизации общественного мнения. Поэтому степень привлечения населения находится в диапазоне от 0 до 50 % и отражается в принятии решений органами публичной власти с учетом полученных данных (решение отвечает данным интересам).

При «партнерстве (сотрудничестве)» органы публичной власти совместно с населением (отдельными представителями) обсуждают проблему, вырабатывают и принимают общее согласованное решение, что соответствует третьему диапазону степени привлечения населения к участию в публичном управлении – свыше 50 %.

Модель партисипативного механизма, инициируемая населением (то есть организация процесса осуществляется «снизу – вверх»), предусматривает обязательное обеспечение органами публичной власти условий для включения активных граждан в процесс подготовки и реализации решений по устранению проблем в публичном управлении, что обусловливает отсутствие нулевой степени участия населения в публичном управлении.

Инструмент «участие в деятельности органов публичной власти» соответствует инструменту «партнерство (сотрудничество)» в модели партисипативного механизма, организованного по инициативе органов публичной власти, и поэтому предполагает степень привлечения населения к участию в публичном управлении свыше 50 %.

Следует учитывать, что ни одна из инициатив граждан не может быть реализована без поддержки представительных и исполнительных органов власти. Поэтому остальные инструменты данной модели предполагают принятие органами публичной власти решения с учетом мнения населения, то есть степень привлечения населения к участию в публичном управлении находится в диапазоне от 0 до 50 %.

В целом формирование в системе российского публичного управления представленного партисипативного механизма создает требуемые условия для решения такой задачи административной реформы, как повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества. Необходимо отметить, что в сфере публичного управления эффективность является непременным атрибутом, и изменения в системе управления, равно как и создание теоретических моделей этих изменений, осуществляются с целью повышения этого показателя [6, с. 8]. Во главу угла в публичном управлении поставлены задачи повышения условий и качества жизни населения, рационального расходования имеющихся бюджетных средств (повышения экономической отдачи) и противодействия (снижения) коррупции. Поэтому целесообразно говорить о следующих видах эффективности публичного управления: социальной, экономической, социально-экономической (см. табл.).

Эффективность публичного управления
как результат функционирования партисипативного механизма

Виды эффективности публичного управления	Цели публичного управления	Результаты публичного управления, достигаемые благодаря функционированию партисипативного механизма
Социальная	Повышение степени удовлетворенности населения условиями и качеством своей жизни, минимизация транзакционных издержек	Обеспечение повышения качества жизни, соответствие результатов решений ценностям, целям, потребностям как власти, так и населения, формулировка четких правил взаимодействия власти и общества и контроль за их исполнением, повышение уровня доверия к центральному правительству, местной администрации и к реализуемым ими решениям, увеличение степени возможности участия населения в процесс принятия решений
Экономическая	Максимально рациональное расходование имеющихся бюджетных средств, повышение экономической отдачи, эффективности и результативности бюджетных расходов	Эффективный общественный контроль за необоснованным расходованием бюджетных средств, получение оптимальных результатов управления при минимальных затратах ресурсов, сокращение затрат на содержание госаппарата, решение текущих вопросов и определение задач на перспективу, оказание качественных госуслуг
Социально-экономическая	Противодействие (снижение, контроль) коррупции, повышение потенциала государства	Повышение уровня функционирования всей системы публичного управления, привлечение населения к более актив ной борьбе с коррупционными стратегиями,

		уменьшение коррупции, достижение более открытой, прозрачной, ответственной, внешне подотчетной работы органов публичной власти, доступность и свободный обмен информацией, объективная оценка работы министерств и ведомств, обеспечение гражданам комфортных условий существования, повышение уровня удовлетворенности граждан предоставляемыми госуслугами, соответствие государственных решений интересам различных групп населения

Эффективность государственной службы выражается в расширении возможностей активной гражданской жизни членов общества, их участия в управлении общественными делами и самоуправлении. Она обеспечивается отлаженной системой государственных органов, способностью артикулировать и защищать в законном порядке общественные интересы, реализовывать государственную социально-экономическую политику [7, с. 19]. 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. Эффективность публичного управления повышается через активизацию созидательного участия населения в решении актуальных вопросов публичного управления, оптимальное использование ресурсов при достижении максимального результата, улучшение уровня жизни населения, активизацию общественного контроля за деятельностью территориальных органов исполнительной власти.

Эффективность функционирования партисипативного механизма тем выше, чем больше вложения органов публичной власти и общества в наращивание потенциала взаимодействия для поиска и реализации качественных способов организации административно-государственного управления. Ключевым фактором повышения потенциала государства через функционирование партисипативного механизма является создание эффективной системы норм и правил, проясняющих условия взаимодействия и ограничивающих риски различного рода. Поэтому чем выше эффективность, тем меньше затраты власти и общества на трансакционные и иные издержки взаимодействия.

Значимость партисипативного механизма как особого инструмента решения проблем системы публичного управления возрастает благодаря организации принятия оптимальных решений и достижения поставленных целей. Помимо решения специальных задач, данный механизм должен обеспечить:

– своевременное получение и адекватную реакцию госаппарата на поступающую от общества информацию;

– повышение открытости и прозрачности деятельности органов публичной власти;

– создание условий для участия граждан в управленческом процессе страны;

– более органичное и интегрирование взаимодействие органов публичной власти с населением;

– принятие адекватных и эффективных решений;

– осуществление более эффективной работы государства на благо своих граждан (повышение эффективности по всем направлениям).

Применение в системе российского публичного управления партисипативного механизма позволит добиться значительных успехов по восстановлению и укреплению управляемости в Российской Федерации, избежать типичных ошибок в организации и деятельности органов исполнительной управления, минимизировав негативные последствия осуществляемой оптимизации, обеспечить транспарентность и подотчетность публичного управления гражданскому обществу с целью борьбы с необоснованными расходами бюджетных средств и глобальным ростом уровня коррупции, контролировать и оценивать эффективность и результативность деятельности системы органов исполнительной власти и их должностных лиц (особенно в части оказания ими публичных услуг населению), улучшить качество жизни населения. Поэтому упрочение взаимоотношений между органами власти и населением должно стать приоритетной задачей в деле реформирования и совершенствования управления социальными и экономическими процессами развития в российских регионах.

Литература

1. Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах (в ред. распоряжения Правительства РФ от 09.02.2008 № 157-р, Постановления Правительства РФ от 28.03.2008 № 221) [Электронный ресурс]: Распоряжение правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р // http://www.fas.gov.ru/legislative-acts/legislative-acts_50334.html.

2. Вурматов В. Институциональный смысл открытого правительства // Власть. 2012. № 8. С. 36-40.

3. Пушкарев Е. Критерии эффективности политико-правового взаимодействия в управлении // Власть. 2010. № 12. С. 135-139.

4. Кайль Я.Я., Епинина В.С. Актуализация партисипативного подхода к формированию системы публичной власти в современной России // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2012. №33. С. 57-63.

5. Заборова Е.Н. Участие граждан в управлении городом [Электронный ресурс] // http://www.isras.ru/files/File/Socis/2002-02/Zaborova.pdf.

6. Якунин В.И., Сулакшин С.С., Тимченков А.Н. Теоретические аспекты проблемы эффективности государственного управления // Власть. 2006. № 8. С. 7-14.

7. Игнатов В., Понеделков А. Эффективность государственной службы // Государственная служба: теория и организация. 2008. № 8. С. 19-23.