



УДК316.334.3(470.44)

## ТРАНСПАРЕНТНОСТЬ ВЛАСТИ В ОБЩЕСТВЕННОМ МНЕНИИ: РЕГИОНАЛЬНЫЙ СРЕЗ

И.А. Бегинина

Саратовский государственный университет  
E-mail: BegininalA@info.sgu.ru

На основе результатов социологического исследования рассматривается проблема транспарентности власти с позиций регионального общественного мнения, выявляются уровни потребности населения в открытости власти и модели отношения к ней.

**Ключевые слова:** транспарентность власти, потребности населения региона в открытости власти, общественное мнение, модели отношения населения к власти.

### Authorities Transparency in the Scope of Public Opinion: Regional Aspect

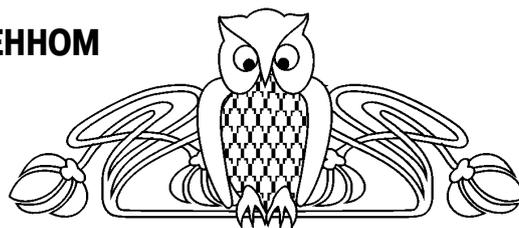
I.A. Beginina

The problem of authorities transparency from the point of view of regional public opinion is studied on the basis of sociological investigation results: the levels of population demands in authorities accessibility and the models of relation with them are presented as well.

**Key words:** authorities transparency, population demands in authorities accessibility, public opinion, models of relation with authorities.

Будучи неотъемлемой стороной социальной жизни, власть развивается в процессе эволюции человеческого сообщества, приобретая те или иные формы в зависимости от различных этапов исторической эволюции и общественных изменений. С момента образования государства власть существует и в своей политической, публичной форме. Именно это рождает интерес исследователей к проблематике транспарентности власти особенно в периоды серьезных трансформационных изменений.

Транспарентность (прозрачность) власти можно рассматривать как один из важнейших механизмов развития общества без социальных конфликтов внутри страны и на международном уровне. При ее достижении гражданское общество сможет контролировать власть, влиять на политическую ситуацию в каждой отдельно взятой стране и выступать в роли организованной политической силы общества. Лишь тогда станет возможным рациональное взаимодействие гражданского общества и государства на благо общества, появится перспектива – поставить власть под гражданский контроль и сделать ее более эффективной. Кроме того, повышение уровня транспарентности власти может стать фундаментом, связывающим демократические общества в единое целое – мировое гражданское общество, которое в условиях глобализации будет совместно с государствами, и национальными гражданскими



обществами влиять на мировую политику, делать мир менее опасным и более цивилизованным.

Сегодня в социально-политическом пространстве России продолжается процесс трансформации властных отношений. Формирующиеся в этом пространстве представления, стереотипы, обновляющие содержание политической культуры, реализуются в повседневных и институциональных практиках, обладают силой обратной связи с властными институтами. Эффективность этого взаимодействия власти и общества во многом зависит от степени транспарентности последних, от специфики презентирования и легитимизации их политических, социально-управленческих практик.

Предпосылками для открытости власти спикер Госдумы Борис Грызлов считает введенные В.В. Путиным и ставшие уже традиционными «прямые линии» с президентом, общественные приемные и пр. По словам Б. Грызлова, именно такой формат позволяет «фактически дать отчет гражданам страны о состоянии экономики и социальной сферы, о международных позициях России, проинформировать о дальнейших планах и проектах». «Это и есть наглядное свидетельство открытости власти, а также того, что в работе государственных органов интересы, потребности и проблемы людей занимают самое главное место»<sup>1</sup>.

Однако, по результатам проведенного Институтом развития свободы информации анализа сведений, предоставляемых на официальных сайтах федеральных органов исполнительной власти в 2007 г., был выявлен 73%-ный уровень закрытости информации. 27%-ный уровень открытости информации на сайтах федеральных органов исполнительной ветви власти незначительно возрос в сравнении с 2006 г. – на 3,28%. К сожалению, действительность такова, что во многих странах, включая Россию, наблюдается низкий уровень транспарентности властных структур, что является тормозом на пути демократизации обществ. Чаще всего это связывают с недостаточной эффективностью деятельности органов власти, ее коррумпированностью. Поэтому путь противодействия коррупции ученые видят в повышении уровня транспарентности (прозрачности) органов государственной власти<sup>2</sup>. В концентрированном виде рекомендации по борьбе с коррупцией, содержатся в годовом отчете организации «Международная прозрачность» за 2003 год<sup>3</sup>.



Эта тема неоднократно прорабатывалась в отечественной и зарубежной литературе. Анализ работ по исследованию транспарентности власти дает основание полагать, что отдельные аспекты проблемы открытости власти рассматривались в трудах по совершенствованию государственной службы<sup>4</sup>. Имеются также работы по изучению отдельных аспектов прозрачности власти: открытости власти, доступа к информации и ограничений доступа<sup>5</sup>. В работах, посвященных непосредственно транспарентности, авторы рассматривают проблему транспарентности в различных сферах деятельности социума<sup>6</sup>.

Однако встает встречный вопрос о степени готовности населения адекватно воспринимать и реагировать на подобную информацию. Процесс российского транзита ставит под вопрос традиционные властные ориентации, поэтому многообразные группы интересов государства, институтов, объединений, субъекты (акторы) политического сообщества взаимодействуют на различных уровнях социально-политического пространства. В этом контексте важно проанализировать условия, глубинные мотивации гражданской самоидентификации россиян, их поведения, политических ориентаций, а также уровень потребности населения в транспарентности власти. Возможности оптимизации данного процесса зависят от факторов как объективного характера, так и связанных со степенью информированности населения, с осознанием своего места в системе социальных и властных сетей общества и рамках своей ответственности, способности и готовности сопрягать свое поведение с интересами регионального и общероссийского социума.

В соответствии с этим в 2008 г. было проведено социологическое исследование «Транспарентность власти и ее эффективность в общественном мнении населения региона» методом формализованного интервью. Объем вероятностной, квотно-стратифицированной выборки составил 400 респондентов – жителей г. Саратова. В качестве страт использовались такие критерии, как уровень образования, дохода и рода занятий и сфера деятельности. В качестве квот использовались такие маркеры, как пол, возраст, место жительства. Это позволило сформировать выборочную совокупность, позволяющую получить репрезентативные данные с точностью до  $\pm 5\%$ , чтобы осуществить научно обоснованную, статистически аргументированную диагностику реальной степени открытости власти и уровня сформированности у населения потребности в информации такого рода и ее роли в социальном механизме взаимодействия власти и общества.

Открытость власти – это минимизация рисков, связанных с подготовкой управленческих решений большого социального масштаба, возможность достаточно точно спрогнозировать вероятные последствия их принятия; предоставление гражданам возможности успешно подгото-

виться к ожидаемым подвижкам в экономической и социальной ситуации, предотвращение или как минимум снижение угрозы отчуждения; не чрезвычайная и не конфронтационная, а инициативная мобилизация общественных сил на решение проблем самого общества; прибавление социального, политического, экономического, психологического потенциала федерализма; синхронизация процессов, протекающих в центре и на местах; оповещение региональных и местных властей об оптимальном курсе «центральной» власти.

Открытость власти – это шанс для России успеть к «информационно-открытому» обществу, как наиболее эффективному при новом качестве жизни<sup>7</sup> и новой мотивации, ориентированной на достижения во всех сферах человеческой жизнедеятельности. Несмотря на это, на сегодняшний день, право рядовых граждан на доступ к неопубликованной официальной информации так и остается вторичным, опосредованным. Граждане могут получить подобную информацию лишь после того, как в их интересах ее запросят и опубликуют все те же средства массовой информации.

Анализ открытости власти в современной России предполагает уточнение степени сформированности у населения этой потребности. Эмпирически это выявляется через индикатор интереса различных социальных категорий населения к деятельности органов государственной власти, желания получать информацию, степени доверия к этой информации. В ходе проведенного опроса саратовцев выяснилось, что более половины населения периодически интересуются происходящим (54,7%). Не интересуются, но информацию получают 24,8%. Постоянно находятся в курсе событий 15,2% опрошенных. У этой категории, видимо, особенно развита потребность в транспарентности власти, т.к. именно от ее решений во многом зависит и безопасность, и законность, и экономическая стабильность общества. Совсем не заинтересованных оказалось 5,3%. Эта категория населения предельно дистанцировалась от органов власти, видимо, ощущая свою полную отчужденность от ее институтов.

Опрос выявил зафиксированный низкий уровень транспарентности органов власти в современной России и Саратовской области соотносится с невысоким в целом уровнем потребности населения в этой информации. Исключение здесь составляют лишь властные структуры регионально и муниципального уровней. Здесь выявлен наиболее значительный разрыв между желаемой и реальной открытостью перед населением (табл. 1). На уровне региона желаемая открытость в 5,6 раза меньше, чем реальная. На уровне муниципалитетов этот разрыв составляет 6,7%. Для иных уровней власти разрыв не превышает 1–2 раз. Это можно расценить как проявление усиливающейся взаимной дистанцированности власти и социума. Эта дистанция коррелирует с различными моде-



лями отношения населения к транспарентности власти, потребности в ней, проявляющиеся через категории интереса к информации о деятельности

органов власти, желания получать такую информацию, степени реальной информированности различных социальных категорий.

Таблица 1

**Институты и структуры власти, которые должны быть более открытыми для общества и которые являются таковыми, % к оценкам по категориям.**

Институты и структуры власти	Должны быть более открытыми	Являются открытыми	Различие (в разах)
Органы управления городов и районов (области)	35,5	5,3	6,7
Органы областной власти	25,2	4,5	5,6
Федеральное правительство, министерства	11,8	7,1	1,7
Суды	23,4	13,9	1,7
Прокуратура	21,4	11,3	1,9
Органы самоуправления в селах, поселках	9,1	8,6	1,1
Органы внутренних дел (милиция)	16,9	9,1	1,9
Совет Федерации и Государственная Дума	13,6	9,1	1,5
Администрация Президента РФ	10,6	4,8	2,2
Президент России	19,6	13,6	1,4
Федеральная служба безопасности (ФСБ)	5,5	12,1	0,45
Затрудняюсь ответить	17,6	52,4	0,34

Анализ данных позволил выявить четыре типа граждан по уровням сформированности потребности в открытости власти:

1) «активные граждане», составляющие примерно 15% населения, которые в значительной мере доверяют властным структурам, постоянно интересуются их деятельностью, полностью одобряя или противодействуя им. Среди них больше представителей старшего поколения и высокообразованных людей;

2) «неустойчивые» граждане, которых немного больше 50% населения и которых политика интересует только периодически. Среди них большинство – достаточно образованных представителей среднего поколения, которые чаще всего вынуждены приспосабливаться к действиям властей;

3) «вынужденные» граждане, которые не имеют потребности в транспарентности власти, но вынуждены получать эту информацию (около 24%). Это преимущественно молодежь, которая менее образована или учится, старается либо приспосабливаться к действиям властных структур, либо держаться от них на расстоянии;

4) «абсентеисты», у которых потребность в транспарентности власти отсутствует совсем. Их немного – примерно 4–5%. Они также предпочитают держать дистанцию от властных институтов и никак не реагировать на действия последних, предпочитая мнимую изоляцию. Возможно, это связано с низким уровнем оценки населением своих возможностей влиять на решения органов власти.

Чем выше уровень образования и старше возраст – тем более развита потребность в транспарентности власти. Таким образом, открытость

власти коррелирует не столько с действиями самих институтов, сколько с уровнем потребности самого населения, его субъективными характеристиками, представлениями и ценностными ориентациями.

Большинство опрошенных считают, что сегодняшнюю российскую власть олицетворяет именно президент (64,2% опрошенных). Подобная позиция подкрепляется повсеместной пропагандой деятельности Д.А. Медведева в средствах массовой информации. 14,9% опрошенных считают, что российскую власть олицетворяет олигархия, богатые люди и «новые русские». И лишь незначительный процент опрошенных отметил, что в современных российских реалиях олицетворением власти являются политические партии (3,8% респондентов). Позиция президента в массовом сознании наших граждан является осознанной, так как на вопрос «Кому, на Ваш взгляд, должна принадлежать власть на сегодняшний день?» большинство отметили президента как основного актора современной российской власти (59,9%).

Исходя из этого, можно констатировать наличие асимметрии власти в пользу главы государства и Председателя Правительства РФ. При этом выявлена явная персонификация власти в лице В. Путина, который пользуется стабильно высоким авторитетом у регионального населения и в новом качестве. Подобная асимметрия власти подкреплена особенностями политического менталитета россиян, для которого является характерным «вера в доброго и справедливого царя». Такой понимание роли президента и лично В.В. Путина порождает в массовом сознании этатизм, ожидание от власти патерналистской



заботы. В результате под влиянием этих особенностей менталитета в российском обществе складывается авторитарная форма сознания, характеризующаяся склонностью к простым решениям, стремлением переложить ответствен-

ность на других, особенно на власть, тягой к легкодоступной вере, а не к знаниям, потребностью подчинения<sup>8</sup>. Это проявилось в том, что базовой гражданской ценностью для населения выступает порядок (Таблица 2).

Таблица 2  
Наиболее значимые гражданские ценности,  
% от общего числа ответов респондентов

Ценности	Процент
Порядок	48,1
Личная свобода	35,0
Равенство	30,5
Законопослушность	22,4
Гражданская ответственность	20,4
Патриотизм	14,9
Вольность	3,3
Общественная активность	3,0
Гражданская инициатива	2,0
Транспарентность (открытость)	1,8

Примечание. Сумма не сводима к 100%, так как респонденты могли выбрать несколько вариантов ответа.

В российском политическом менталитете «порядок» ассоциируется с наличием определенных социальных предписаний как жить. Социальные предписания, или нормы, существуют в любом обществе, однако в социоцентристском обществе они носят тотальный и универсальный характер. В российском обществе эти предписания наделяются еще и политическим смыслом: тот или иной способ жизнедеятельности должен быть разрешен «сверху» инструкциями, стандартами, законами и т.д. Большинство россиян чувствуют себя комфортно лишь в ситуации определенности, где существуют конкретные предписания, что и как делать. Ситуация неопределенности, где «разрешено все, что не запрещено» и допускается свобода выбора и свобода действий, раздражает. Такая ситуация оценивается в российском обществе как «непорядок»<sup>9</sup>. При этом сторонниками демократии и вверения всей полноты государственной власти народу является треть опрошенных (31,4%). Анархических принципов и безвластия придерживаются 1,6% респондентов.

В соответствии с этим можно выделить несколько моделей отношения населения к государственной власти.

1. Модель «Жесткий этатизм» характеризует небольшую категорию населения (примерно 15%), которая обладает высокоразвитой потребностью в транспарентности власти, постоянно отслеживает политическую информацию. В большинстве своем (примерно две трети из них) они всегда поддерживают действия властей, считают правильным достаточно высокий уровень закрытости властных институтов. Все они жестко ориентированы на установление порядка

в обществе, готовы ставить приоритеты государства выше личных интересов, обладают высоким уровнем ответственности. По их мнению, если люди будут предоставлены сами себе, они начнут совершать противоправные или вредоносные поступки. Поэтому все, что является аморальным или вредным для каждого из них лично, должно быть запрещено для всех. Они поддерживают государственное вмешательство в экономику, общественную и (во многом) личную жизнь и видят в качестве одной из основных функций государства борьбу с социальным неравенством за счет перераспределения доходов. Государство среди них отождествляется почти одинаково как с президентом, так и с народом.

2. Модель «Демократический этатизм» характеризует значительную категорию населения (примерно 35%), выступающую за равенство, общественный контроль и взаимную ответственность органов власти и общества. Для них государство олицетворяет президент и в два раза меньше – народ. Поэтому у них имеется определенная, но нестабильная потребность в транспарентности власти, которая, по их мнению, слишком закрыта для населения. Они поддерживают идею прав человека, но ориентированы на широкие полномочия государства в экономической сфере, создание большого государственного сектора в экономике и доминирующую роль государства в вопросах, связанных с экологией, рынком труда, образованием, здравоохранением и пенсионной системой. Эта категория людей ориентирована на масштабные государственные социальные программы. Одновременно они склонны поддерживать государственные законы, направленные на ограничение



социального поведения, которое идет вразрез с «традиционными ценностями» (гомосексуализм, аборт и т.д.), а также сильную военную отрасль и сокращение убыточных социальных программ.

3. Модель «Личностно-ориентированные элитисты – демократы» характеризует значительную категорию населения (примерно 35%), выступающую за идею личной свободы, в том числе и в экономике, не одобряют чрезмерного государственного регулирования в этой сфере, выступая за снижение налогов, свободу торговли и ограничение полномочий государства. Поэтому их потребность в транспарентности власти носит, чаще всего, вынужденный характер, а государство рассматривается как гарант социальной защиты и порядка в обществе. Олицетворением власти, по их мнению, является президент, народ (но в 2 раза реже), представители элиты.

4. Модель «Анархисты» характеризует незначительную категорию населения (примерно 4%), пытающуюся полностью изолироваться от властных структур и государства. Они не нуждаются в информации о деятельности власти, стараются игнорировать ее решения, считая, что не могут никак оказать на них влияние.

5. Модель «Неопределившиеся» характеризует небольшую категорию населения (примерно 16%), которая не имеет четко выраженной позиции в отношении к власти, государственным институтам. У них лишь иногда проявляется потребность в информации о деятельности органов власти. В зависимости от конкретной проблемы они склонны поддерживать государственное вмешательство, а иногда – свободу выбора человека, исходя из «практических» повседневных, лишенных идеологической окраски решения проблем.

#### Примечания

- <sup>1</sup> Петербургский эксперт: Уровень открытости информации об исполнительской власти РФ составляет 26,85% [Электронный ресурс]. URL: [www.regnum.ru/news/952700.html](http://www.regnum.ru/news/952700.html); <http://www.rosbalt.ru/2007/10/18/423596.html> (дата обращения: 25.03.2009).
- <sup>2</sup> См.: Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы. М., 2003. С. 8; Скоропозацкий В.В. Коррупция как способ легитимации власти // Чиновник. 2001. № 1. С. 15.
- <sup>3</sup> Transparency International [Электронный ресурс]. URL:

<http://www.transparency.org/sourcebook/00-summary.html> (дата обращения: 25.03.2009).

- <sup>4</sup> См.: Государственная служба. Проблемы реформирования. Зарубежный опыт. М., 1995; Шевалье Ж. Государственная служба / Пер. с фр. М., 1996; Повышение качества государственных услуг: опыт Великобритании // Проблемы теории и практики управления. 2000. № 3; Государственное управление и государственная служба за рубежом. СПб., 1998; Мэннинг Н., Парсон Н. Реформа государственного управления: международный опыт / Пер. с англ. М., 2003 и др.
- <sup>5</sup> См.: Бориснев С.В. Социология коммуникации. М, 2003; Дьякова Е.Г. Массовая коммуникация и власть. Екатеринбург, 2002; Засурский Я.Н. Человеческое измерение информационного общества // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 10. Журналистика. 2004. № 3; Зиновьев А.А. На пути к сверхобществу. М., 2000; Иноземцев В.Л. Открытое общество за закрытыми границами // НГ – сценарии. 2001. № 6; Нисневич Ю.А. Информация и власть. М., 2000; Попов В.Д. Информациология и информационная политика. М., 2003; Попов В.Д. Тайны информационной политики. М., 2003; Симонов А.К. Свобода СМИ – условия и гарантии открытости общества. Публичная лекция в г. Екатеринбурге 24.10.2003 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gdf.ru/arh/pub/simonov66.shlral> (дата обращения: 25.03.2009); Тимофеева Л.Н. Власть и оппозиция: взаимодействие и взаимоограничение, взаимоконтроль коммуникации. М., 2004; Развитие коммуникативной компетентности государственных служащих в работе со средствами массовой информации. М., 2002.
- <sup>6</sup> См.: Костиков И.Н. О направлениях развития российского финансового рынка // Мировая экономика и международные отношения. 2004. № 3. С. 7; Перская В.В. Транспарентность – инструмент регулирования глобальной экономики (российский аспект) // Глобализация: сущность, проблемы, перспективы. М., 2003.
- <sup>7</sup> См.: Казаков Ю. Право знать как система взаимных обязательств // Свобода доступа к информации в России: правовые, организационные, профессиональные проблемы // Комиссия по свободе доступа к информации, 1997 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ksdi.ru/readhall-svoboda-97.shtml> (дата обращения: 25.03.2009).
- <sup>8</sup> См.: Яковлев А.Н. Реформация в России // Общественные науки и современность. 2005. № 2. С. 14.
- <sup>9</sup> См.: Денисов И. Политическое сознание современного российского общества [Электронный ресурс]. URL: <http://www.politnauka.org/library/teoria/denisov.php> (дата обращения: 25.03.2009).