

Гражданин как субъект государственного управления: опыт государственной электоральной политики

Н.В. Гришин

Астраханский государственный университет

nvgrishin@mail.ru

Аннотация

В статье отражены процессы наделения граждан возможностями индивидуального участия в системе публичного управления на примере государственной политики и управления в сфере избирательного процесса. Роль граждан как субъектов государственного управления изучена на основе теории «New Public Governance». Рассмотрены феномены индивидуального наблюдения за выборами и индивидуального участия граждан в процессе делимитации избирательных округов. Охарактеризованы основные формы, перспективы и ограничения индивидуального влияния граждан в системе государственного управления.

Ключевые слова: выборы, электоральный менеджмент, государственная электоральная политика, наблюдение на выборах.

1. Введение

В современном государственном управлении происходит принципиальное изменение субъектов управления. На теоретическом уровне эти процессы получили наиболее обстоятельную интерпретацию в рамках теории «New Public Governance» [5, 7]. В условиях «размывания» государственной власти [4] государство и общество как соответственно субъект и объект управления могут меняться местами. В рамках данного теоретического конструкта рассматривается множественность и гетерогенность субъектов управления [3]. Происходит разделение понятий «орган государственной власти» и «субъект государственного (публичного) управления». Круг последних значительно расширяется, и к их числу могут принадлежать негосударственные акторы [8]. В деятельности новых субъектов публичного управления отсутствует принудительное начало, возрастает роль переговоров, консенсуса и диалога. В качестве таковых акторов рассматриваются НКО, бизнес-структуры, ассамблеи граждан, т.е. негосударственные коллективные акторы.

Если экстраполировать тенденцию к расширению круга субъектов государственного управления дальше, то возникает вопрос: может ли выступать в роли субъекта публичного управления гражданин (индивид) как частное лицо.

Данная статья не ориентирована на теоретическое решение этого вопроса. Наша задача — рассмотреть некоторые признаки наделяния гражданина (индивида) возможностью выступать в роли субъекта государственного управления в рамках отдельно взятой отрасли публичного управления — государственной политики и управления в сфере избирательного процесса.

Говоря о гражданине, мы рассматриваем его не как элемент коллективного целого, обладающего признаками субъектности (электорат, политическая партия, ассоциация) и не как лицо, занимающее определенную руководящую должность, но как лицо, действующее индивидуально и от себя лично. Под статусом субъекта государственного управления мы понимаем возможность совершения действий, которые инициируют обязательные последующие действия органов государственной власти в решении вопросов общественного управления. В соответствие с одним из положений теории «управления на основе сотрудничества», возможность совершения гражданами управленческих действий санкционируется государственной властью [1]. Управленческая роль граждан выражается в расширении возможностей их индивидуального воздействия на органы государственной власти при исполнении последними своих функций.

Изучив основные направления государственной политики и управления в сфере избирательного процесса [9], мы выявили, что только в двух из них граждане получают возможности индивидуального управленческого участия. Этими направлениями являются наблюдение за выборами и определение границ избирательных округов.

2. Индивидуальное наблюдение за выборами

В системе контроля на выборах развивается институт индивидуального наблюдения за выборами — один из интереснейших и развивающихся электоральных институтов. В некоторых странах мира граждане как частные лица, от своего имени, а не от имени политических или общественных организаций, могут проводить наблюдение за выборами. Индивидуальные наблюдатели могут не только осуществлять функции по наблюдению за выборами, но и представлять доклады по итогам своей работы — документы, которые имеют официальный статус и являются инструментом воздействия на управление в сфере избирательного процесса.

Институт индивидуального наблюдения за выборами возник и получил развитие в отдельных странах мира на рубеже XX–XXI веков.

В Германии и Норвегии статус индивидуальных наблюдателей не формализован, что не препятствует им оказывать фактическое воздействие на работу избирательных органов. В Германии на практике любые заинтересованные лица (в том числе лица, не обладающие гражданством) имеют полный доступ к надзору за работой избирательных органов, могут присутствовать при подсчете голосов. Для этого не требуется специальной аккредитации. В Норвегии частные лица могут индивидуально присутствовать

на избирательных участках и наблюдать за их работой, в том числе за подсчетом голосов; статус индивидуальных наблюдателей также не формализован, не определены их конкретные права и полномочия.

В Великобритании отдельные граждане получили право наблюдать за выборами в 2006 г. Аккредитацию индивидуальных наблюдателей осуществляет Избирательная комиссия Великобритании и может предоставить это право лицам, начиная с 16-летнего возраста. Аккредитация предоставляется не на конкретные выборы, а на период времени (до конца календарного года). При этом наблюдатели могут посещать любой избирательный участок на территории страны. При исполнении своих обязанностей разрешено использовать видеокамеры. В Великобритании Избирательной комиссией изданы специальные Рекомендации для индивидуальных наблюдателей [2]. Индивидуальные наблюдатели могут состоять в политических партиях, но при исполнении своих обязанностей должны соблюдать политическую беспристрастность и нейтральность. Если наблюдатели нарушают законодательство, аккредитация может быть отозвана. В 2017 г. по состоянию на 23 мая Избирательной комиссией Великобритании было аккредитовано 436 индивидуальных наблюдателей (на срок до конца календарного года). Из них свыше половины получили аккредитацию в течение одного последнего месяца — после объявления Терезой Мэй о проведении в этом году досрочных парламентских выборов [6].

В Финляндии избирательный закон предоставляет отдельным персонам право получить аккредитацию в качестве наблюдателей и присутствовать на выборах.

В 35 штатах США право наблюдения за выборами предоставлено отдельным категориям индивидов — студентам и ученым. Наблюдателями на выборах могут выступать ученые с целью изучения избирательного процесса и студенты в учебных целях. В некоторых из этих штатов для реализации этого права не требуется никакой формальной аккредитации.

В Мексике индивидуальное наблюдение за выборами было разрешено законом в 1993 г. При этом наблюдение от общественных организаций не допускается, а наблюдатели не должны состоять в политических партиях в течение трех предшествующих лет.

Среди других стран мира индивидуальные наблюдатели допускаются в Перу, Мьянме (Бирме), Руанде и т.д.

Индивидуальное наблюдение за выборами невысоко оценивается современными экспертами. Как правило, его сравнивают с иными формами непартийного гражданского наблюдения, прежде всего с наблюдением со стороны НКО, и это сравнение идет не в пользу индивидуального наблюдения. Действительно, общественные организации потенциально являются более сильным и эффективным субъектом гражданского наблюдения за выборами, чем индивиды. Тем не менее, если не противопоставлять эти две формы друг другу, но допускать их сосуществование, то индивидуальное наблюдение имеет свои сильные стороны.

Индивидуальное наблюдение может обеспечить дополнительную независимость в системе контроля над выборами, решить задачи по политической социализации и реализации политических интенций отдельных

граждан, развитию гражданского активизма. Наличие у индивидов права выступить наблюдателем на выборах выступает отдельным фактором повышения общественного доверия к институту выборов в целом. Индивидуальное наблюдение за выборами, на наш взгляд, имеет значительные перспективы, и сфера его применения может расширяться.

3. Индивидуальное участие граждан в разработке схемы избирательных округов

В вопросах нормотворчества граждане приобретают возможность индивидуально участвовать при составлении схемы избирательных округов. Данный механизм создан в Австралии и Новой Зеландии. В отличие от института публичного обсуждения, применяемого во многих странах в процессе разработки и корректировки схемы избирательных округов (Индия, Канада и т.д.), в Австралии и Новой Зеландии высказанное индивидами мнение имеет официальный статус и предполагает обязательные ответные действия со стороны органов власти. Предложения граждан по схеме избирательных округов включены в процесс принятия решения, не просто учитываются ответственным органом власти (комиссией по делимитации), но предполагают обязательный ответ со стороны этого органа, а также публикуются в официальном сборнике поступивших предложений.

В Новой Зеландии во время делимитации избирательных округов в 2013–2014 гг. комиссия подготовила первоначальный проект, на который в течение 1 месяца принимала официальные возражения, в том числе онлайн (поступило 409). Субъектами выдвижения возражений были не политические и партии и общественные организации, а физические лица — эксперты, ученые, гражданские активисты. Они были систематизированы и обнародованы комиссией, после этого 2 недели было отведено на выдвижение контр-возражений (поступило 164). Далее проводились публичные слушания и обсуждения предложенного первоначального проекта, возражений и контр-возражений. После этого итоговый проект в течение 2 месяцев корректировался комиссией и был опубликован.

В Австралии применяется уникальная модель: на первоначальном этапе предложения по нарезке избирательных округов готовит не комиссия, но соответствующие предложения принимаются в письменном виде от граждан. Выделяют следующие этапы работы комиссии:

- прием предложений от граждан (30 дней), их систематизация и опубликование, прием замечаний на поступившие предложения (14 дней);
- подготовка комиссией проекта делимитации округов на основе поступивших предложений и замечаний;
- прием замечаний на подготовленный проект (28 дней) и критических отзывов на замечания (14 дней);
- коррекция комиссией своего первоначального проекта и его публичное обсуждение (30 дней);
- подготовка комиссией итогового плана избирательных округов.

Отметим, что в отличие от Новой Зеландии, в Австралии разработка схемы округов не может даже начаться без получения соответствующих предложений от граждан.

В Австралии и в Новой Зеландии граждане имеют наиболее эффективные механизмы индивидуального влияния на процесс разработки схемы избирательных округов.

4. Особенности индивидуального участия граждан в государственной политике и управлении в сфере избирательного процесса

Рассмотренный опыт государственной электоральной политики позволяет сделать некоторые предварительные замечания об индивидуальном участии граждан в государственном управлении в целом.

Данный феномен возможен в условиях множественности и гетерогенности субъектов публичного управления. Граждане могут выступать специфическим субъектом публичного управления, не вытесняя, но дополняя традиционные органы государственной власти.

Индивидуально гражданин может выполнять только вспомогательную роль в системе публичного управления. Децентрализация и усложнение управленческих функций ведет к их дроблению и распределению между множеством разнородных субъектов, что создает пространство для индивидуального участия граждан. Граждане обладают ограниченной компетенцией в выполнении отдельных весьма локальных функций. Объектом управленческого воздействия со стороны граждан выступают не сами общественные отношения, а скорее деятельность органов государственной власти.

Множественность и неисчислимость граждан связаны с проблемой невозможности обладания ими прерогативой — исключительного права в выполнении какой-либо управленческой задачи. Однако опыт Австралии подсказывает, что исключительное право в реализации определенного этапа управленческого процесса может принадлежать всему сообществу граждан, которые пожелали воспользоваться имеющимися возможностями. Этот же пример подтверждает, что исключительное право не может принадлежать отдельно взятому гражданину.

Граждане как субъекты государственного управления имеют наибольшие перспективы при выполнении таких управленческих функций, как контроль и планирование. Некоторые из функций государственного управления для них определенно недоступны, например, координация и организация.

5. Заключение

Наделение граждан возможностью индивидуально участвовать в процессах публичного управления пока имеет незначительные масштабы, но его можно оценить как значимое проявление фундаментальной тенденции к расширению демократических институтов и повышению открытости публичного

управления. Этот феномен может стать один из ключевых в процессе совершенствования демократии на следующем этапе ее развития.

На современном этапе этот феномен имеет практическое значение скорее для изменения роли личности в политике, для процессов политической социализации и вовлечения граждан. Неравномерность развития форм индивидуального участия граждан в разных странах мира можно трактовать как еще один раскол, отличающих прогрессивные демократические страны от других государств мира.

Развитие инновационных форм гражданского участия именно в рамках государственной электоральной политики подтверждает передовое значение опыта этой отрасли публичного управления.

Можно предположить, что на практике будут возникать новые формы индивидуального участия в публичном управлении.

Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ/ РФФИ научного проекта № 15-03-00153.

Литература

- [1] Ansell C., Gash A. Collaborative Governance in Theory and Practice // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2008. Vol. 18. Issue 4. P. 543-571. DOI: <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>.
- [2] Guidance for individual electoral observers. L.: Election Commission, 2012.
- [3] Lievens M. From Government to Governance: A Symbolic Mutation and Its Repercussions for Democracy // *Political Studies*. 2015. Vol. 63 Issue S1. P. 2–17. DOI: 10.1111/1467-9248.1217.
- [4] Newman J. *Modernising Governance: New labour, Policy And Society*. Sage, 2001.
- [5] Osborne S. The New Public Governance? // *Public Management Review*. 2006. Vol. 8. Issue 3. P. 377 – 387. DOI: 10.1080/14719030600853022.
- [6] Register of accredited observers. http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/excel_doc/0009/57285/Accredited_observers.xls.
- [7] Rhodes R. *Understanding Governance*. Buckingham: Open University Press, 1997.
- [8] Stoker G. Governance as theory: Five propositions // *International Social Science Journal*. 1998. Vol. 50. Issue 155. P. 17-28. DOI: 10.1111/1468-2451.00106
- [9] Гришин Н. В. Институционализация государственной электоральной политики // *Политэкс. Политическая экспертиза*. 2015. №1. С. 89-107.

Citizen as an Actor in Governance: Evidence from Electoral Governance

N.V. Grishin

Astrakhan State University

The paper reflects the processes of empowering citizens with the opportunities for individual participation in the state governance on the example of electoral governance. The role of citizens as actors of public governance is studied on the basis of the theory of the New Public Governance. The phenomenon of individual electoral observation and individual participation in the delimitation of electoral districts are considered. The main forms, perspectives and limitations of the individual citizen`s role in the system of public governance are described.

Keywords: elections, electoral management, electoral governance, election observation.