УДК 323.2

*МАЛАХОВА О.В.*

# Гражданское общество в модернизирующейся России

В статье предпринимается попытка рассмотрения процесса организации институтов и структур гражданского общества и выстраивания диалога с государственными институтами с точки зрения концепции политических сетей. Высказывается предположение о смещении активности и концентрации «плотности» в исследуемой конструкции от государства к Общественной палате Российской Федерации, которая постепенно обретает функции ключевого актора в данной сети.

Ключевые слова: гражданской общество, государство, Общественная палата Российской Федерации, общественные советы, региональные Общественные палаты, общественный (гражданский) контроль, политические сети.

Процесс демократизации предполагает активное участие большинства граждан в формировании и реализации государственной политики, что требует создания и оптимального функционирования институциональных образований, деятельность которых направлена на представительство интересов различных общественных групп. В Российской Федерации созданы правовые предпосылки для формирования системы взаимодействия органов власти и общественных объединений, что выражается в законодательно закрепленных способах, направлениях, формах государственно-частного партнерства; участии граждан и структур гражданского общества в процессе подготовки и принятия государственных решений; информировании граждан о принятых решениях, деятельности органов власти и должностных лиц.

Рассматривая процесс взаимодействия государства и общественных объединений, необходимо отметить активизацию усилий в сфере формирования институциональной базы гражданского общества. За последние годы в России сформирована система, использование потенциала которой может стимулировать не только деятельность общественных структур и институтов, но и максимизировать их эффективность и результативность.

При исследовании взаимодействия институтов государства и гражданского общества заслуживает внимания «сетевой» подход. Стимулом к разработке данного теоретического подхода явилось возникновение значительного количества новых общественных групп, которые активно вступали во взаимодействие не только с государственным аппаратом, но и между собой, формируя, таким образом, многомерные и многоплановые связи. В основе этого подхода лежит представление о плюралистической и корпоративной модели как составных частях более широких или «смешанных» систем взаимодействия государственных и общественных структур.

Анализируя концепции политических сетей, Т. Берцель дает им следующее определение: «Политическая сеть представляет собой набор относительно стабильных взаимоотношений по природе неиерархических и взаимосвязанных, связывающих многообразие акторов, которые разделяют относительно политики общие интересы и которые обмениваются ресурсами для того, чтобы продвинуть интере-

сы, признавая, что кооперация является наилучшим способом достижения общих целей»[1].

В основании концепции политических сетей лежит принцип равноправного взаимодействия акторов на основе взаимной ответственности и обязательств. В контексте предпринятого исследования необходимо особо подчеркнуть, что данная концепция рассматривает государство как один из множества акторов взаимодействия в процессе принятия политических решений (в отличие от корпоративистской концепции, которая закрепляет за государством доминирующую роль в выработке политики), находящегося в тесном взаимодействии с другими субъектами (в противоположность плюралистической концепции, которая предполагает относительную независимость государства в процессе согласования интересов). При этом акцентируется внимание на активном и осознанном взаимодействии акторов, формирующих политическое решение и участвующих в его выполнении.

Таким образом, теория политических сетей обладает рядом характеристик, которые суммируют опыт плюрализма, корпоративизма и неокорпоративизма в сфере реализации интересов. Среди наиболее значимых можно выделить следующие: реализация множества интересов с помощью формирования и использования механизмов взаимодействия гражданского общества и государства; обеспечение равноправия взаимодействующих сторон в процессе формирования и отстаивания решения по вопросу общего интереса; осознание взаимозависимости и заинтересованности участников сети в процессе реализации общего интереса, что соответственно может привести к формированию устойчивых сетевых структур. На наш взгляд, применение сетевого подхода к анализу взаимоотношения государства и институтов гражданского общества актуализирует возможность адекватно учитывать сложность и противоречивость современного процесса принятия политических решений.

Это объективно следует из разнообразных критериев эффективности политических сетей, одним из которых является интеграция сети вокруг властного ключевого агента, которым в рассматриваемом контексте является государство как институт, располагающий большим объемом ресурсов, в том числе властных, по сравнению с институтами гражданского общества. Не менее существенным критерием эффективности выступает механизм прямого финансового контроля, исполнение которого закреплено за государством, и общей сетевой стабильности, что при выполнении прочих организационных условий способствует формированию и эффективному функционированию сетей.

Необходимо отметить формирование системы, использование потенциала которой может стимулировать не только деятельность общественных структур и институтов, но и максимизировать их эффективность и результативность. Речь идет о выстраивании системы взаимодействия вокруг другого ключевого актора – Общественной палаты Российской Федерации, что выражается в формировании Общественных советов при законодательных, судебных органах власти, федеральных органах власти, Общественных советов, созданных на базе консолидации потенциала федеральных округов, в органах власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления, региональных Общественных палат, а также различных экспертных и консультационных советов.

Выстраивание вертикально и горизонтально структурированной системы (Общественная палата Российской Федерации, Общественные советы при министерствах, Общественные приемные при полномочных представителях Президента России в федеральных округах, региональные Общественные палаты и консультативные структуры при главах муниципальных образований) позволяет не только формировать систему взаимодействия на региональном и межрегиональном уровне, но и актуализировать некоторые проблемы и интересы, доводя их решение до общегосударственного уровня.

В современной России региональные институты гражданского общества находятся в стадии формирования, полити-

ческие ресурсы распределены среди них крайне неравномерно. Однако при формировании сетевой структуры в регионах, объединяющейся вокруг ключевого актора – государства, имеется ряд проблем. В частности, по настоящее время не установлены правовые основания, регламентирующие процесс формирования региональных Общественных палат. Это приводит к значительному плюрализму в их организационно-правовых формах, полномочиях субъекта, инициирующего создание палаты, функциях и задачах деятельности, допустимых рамках вмешательства в процесс принятия решений, составе и сроках функционирования одного состава палаты.

Рассматривая процесс создания региональных структур, представляющих консолидированные интересы общественных объединений в субъектах Центрального федерального округа, необходимо отметить значительный плюрализм в их организационно-правовых формах: Совет общественности при губернаторе Тверской области, Ярославское Губернское общественное собрание, Общественная палата Липецкой области, Общественная палата Курской области, Общественная палата Белгородской области, Общественная палата Воронежской области, Общественная палата при губернаторе Рязанской области, Общественная палата Тамбовской области, Общественная палата Тверской области, Общественная палата Московской области, Общественная палата Тульской области, Ассоциация общественных объединений «Общественная палата Орловской области», Общественная палата при губернаторе Брянской области, Общественная палата Костромской области, Городской общественный консультативный совет по взаимодействию органов государственной власти города Москвы с негосударственными (неправительственными) некоммерческими организациями, Политический консультативный совет при губернаторе Владимирской области, Общественная палата Смоленской области, Общественная палата Ивановской области.

Анализ основных направлений и результатов деятельности палат на основании размещенных на официальных сайтах ежегодных отчетов показал, что основными направлениями деятельности палат в регионах являются:

– проведение «круглых столов», публичных слушаний по актуальным вопросам социально-экономического развития, духовно-нравственного воспитания;

– проведение благотворительных акций и популяризация меценатства;

– обеспечение общественной поддержки реализации приоритетных национальных проектов, обеспечение общественного контроля за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления, гражданского участия и содействия;

– экспертиза законопроектов, касающихся прав и законных интересов граждан;

– взаимодействие с Общественной палатой Российской Федерации, участие в проведении конкурсов на соискание грантов, выделенных Общественной палатой РФ;

– взаимодействие с законодательными и исполнительными органами власти региона;

– просветительская деятельность;

– работа с письмами и обращениями граждан, ведение личного приема.

Процесс законодательного оформления деятельности указанных структур также неравномерен. Так, законами субъектов Российской Федерации регулируется деятельность Общественных палат Ивановской, Липецкой, Брянской, Смоленской и Тамбовской областей. Сравнительный анализ статей законов перечисленных субъектов подтверждает тот факт, что, несмотря на отсутствие законодательно закрепленной идентичности с Общественной палатой РФ, логика нормативных актов выстроена в соответствии с федеральным законодательством. По мнению специалистов Общественной палаты Российской Федерации, «законодательные акты наделили палаты различающимся правовым статусом. Они предусматривают очень различные принципы их формирования, а также неодинаковые условия их организационного и материально-технического обеспечения. Существенным фактором, влияющим на деятельность общественных палат, стало заметное

стремление региональных властей поставить под контроль эту деятельность. Это, безусловно, сказывается на эффективности осуществления этими палатами функций общественного контроля»[2] .

Представляется перспективным анализ эффективности деятельности указанных структур, выявление зависимости качества функционирования региональных общественных палат от их организационно-правовых форм[3], выявление обусловленности качества диалога между органами государственной власти и неправительственными организациями наличием или отсутствием в субъекте региональной общественной палаты как механизма консолидации и представительства интересов. Однако в связи с непродолжительностью функционирования и недостаточным уровнем освещенности их деятельности в средствах массовой информации, необходимостью включенного наблюдения и учета мнений экспертного сообщества в настоящее время это представляется довольно затруднительным.

Анализ складывающейся практики функционирования региональных общественных палат в последнее время становится объектом внимания исследователей и экспертов. В частности, Общественная палата Российской Федерации выступила с инициативой принятия «рамочного» закона, регулирующего общие принципы формирования и функционирования общественных палат субъектов Федерации.

Основной мотивацией разработки законопроекта является «отсутствие специализированных органов общественного контроля во всех субъектах Российской Федерации, что ставит граждан страны, НКО в неравноправное положение, нарушает конституционный принцип единства прав граждан на всей территории страны»[4]. Также различающийся правовой статус этих палат, существенное различие в принципах их формирования и условиях деятельности создают крайне неравные условия деятельности общественных палат, их возможностей по осуществлению контрольных функций, что также затрагивает интересы российских граждан и их объединений, противоречит общественным интересам.

Разработанный проект Федерального закона «Об основных принципах организации деятельности Общественных палат субъектов Российской Федерации» на основе анализа и систематизации опыта нормативного регулирования существующих структур предполагает регламентацию целей и задач деятельности региональных палат, процесса формирования состава палат, правового статуса членов палат, фиксируются основные формы работы палаты и порядок финансового обеспечения деятельности Общественной палаты субъекта Федерации.

На наш взгляд, представляется необходимым привлечение дополнительных аргументов, обосновывающих необходимость принятия указанного нормативного акта. Данный нормативный акт может быть интерпретирован как попытка интервенции в исключительные права не только субъектов Российской Федерации, но и структур гражданского общества.

Эффективность реализации декларируемых палатами целей, задач и направлений деятельности в сфере реализации гражданских и общественных инициатив не может напрямую зависеть от законодательной регламентации деятельности региональных палат, а от регламентации и соблюдения демократических, партнёрских принципов взаимодействия как со стороны институтов гражданского общества, так и со стороны органов государственного управления.

Попытка формирования эффективной сетевой конструкции вокруг нового центра – Общественной палаты Российской Федерации – видится нам также в создании Совета по взаимодействию Общественной палаты Российской Федерации с Общественными палатами (общественными советами), созданными в субъектах Российской Федерации (Совете общественных палат (общественных советов) России), и разработке проекта Федерального закона «Об общественном (гражданском) контроле в Российской Федерации».

Принятие указанного нормативного акта обусловлено «необходимостью запустить функционирование «общественной горизонтали», которая сможет обеспечить гражданский контроль на каждом уровне

и в каждом звене государственной машины. Необходимо скрепить единой правовой базой все ныне существующие формы и институты общественного (гражданского) контроля, а также выстроить единую систему, включающую в себя федеральный, региональный и муниципальный уровни. Важно обеспечить участие общественности в изменении государства на всех его уровнях и во всех звеньях»[5].

Функционирование подобных сетевых структур имеет значительный потенциал конструктивного действия в направлении развития взаимодействия с институтами гражданского общества и формирования полноценной сетевой конструкции вокруг нового актора – Общественной палаты Российской Федерации. Государство при этом утрачивает свои лидирующие позиции, становясь лишь значимым участником взаимодействия с институциональными структурами гражданского общества.

[1] Цит. по: Сморгунов Л.В. Политические сети и сравнительная политология [Текст] / Л.В. Сморгунов // Современная сравнительная политология. Учебник. – М., 2002.

[2] Дискин И.Е. Общество и власть: задачи и средства эффективного взаимодействия [Электронный ресурс] / И.Е. Дискин // Режим доступа: http://www.opiv.ru/actions/reports/3844/. Дата обращения 01.03.2012.

[3] Гегедюш Н. Особенности формирования Общественных палат субъектов Российской Федерации [Текст] / И. Гегедюш // Власть. – 2011. – № 12. – С. 37–40.

[4] Дискин И.Е. Общество и власть: задачи и средства эффективного взаимодействия [Электронный ресурс] / И.Е. Дискин // Режим доступа: http://www.opiv.ru/actions/reports/3844/. Дата обращения 01.03.2012.

[5] Федотов М. Концепция проекта закона о гражданском контроле [Электронный ресурс] / М. Федотов // Режим доступа: http://rosnarod.ru/main/grazhdanskoe-obschestvo/v-rosi/chto-delat/mihail-fedotov-koncepcija-proekta-zakona-o-grazhdanskom-kontrole.html. Дата обращения 01.03.2012.