УДК: 323.2:353(470) DOI: 10.12737/23978

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ДИАЛОГОВЫХ МЕХАНИЗМОВ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВА НА ТЕРРИТОРИИ СУБЪЕКТОВ РФ

Исаева Е.А., Палагичева А.В.[1]

В статье выделены современные тенденции развития диалоговых механизмов органов власти и институтов гражданского общества в пространстве публичной политики. Рассмотрены формы межсекторного диалога, способствующие снижению негативной гражданской активности и повы шению позитивной, а также их специфика. Представлены данные исследований о состоянии и развитии диалоговых площадок на территории России. В статье отмечена недостаточная степень структурированности и развития третьего сектора. Диалоговые механизмы находятся в процессе институционализации. Внесение корректив в современную модель межсекторного взаимодействия в связи с появлением новых форм гражданского участия способно оказать положительное влияние на эффективность диалога и уровень политической культуры в целом. Государству, как главному субъекту управления, следует откликаться на новые запросы общества. Взаимное стремление институтов публичной политики к общей цели способно вывести диалоговые механизмы на новый этап развития. Исследование выполнено при финансовой поддержке Министерства образования и науки Российской Федерации в рамках базовой части государственного задания на НИР ЯрГУ по проекту № 1127 «Правовые и социально-политические аспекты гражданской активности в современной России».

Ключевые слова: диалоговые площадки, публичная политика, взаимодействие власти и общества, институты гражданского общества.

MODERN TRENDS OF THE DEVELOPMENT OF DIALOGUE MECHANISMS OF GOVERNMENT AND SOCIETY IN THE TERRITORY OF THE ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION

ISAEVA E.A. – Candidate of Juridical Sciences, Docent, Associate Professor of the Department of Social and Family Legislation, Yaroslavl State University named after Demidov P. G. (Russian Federation,Yaroslavl), e-mail:elenia2000@mail.ru.

PALAGICHEVA A.V. – Postgraduate student, Department of Social and Political Theories, Faculty of Social and Political Sciences, Yaroslavl State University named after Demidov P. G. (Russian Federation,Yaroslavl), e-mail: fornightingale@gmail.com.

The article focuses on modern trends of development of dialogue mechanisms of the authorities and institutions of civil society in the public policy space. The forms of intersectoral dialogue are considered, contributing to the reduction of the negative civil activity and the increase of the positive one and also their specificity. The research data on the status and development of dialogue platforms in Russia are presented. The insufficient level of structure and development of noncommercial sector is noted in the article. Dialogue mechanisms are in the process of

Исаева Елена Александровна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры социального и семейного законодательства, Ярославский государственный университет имени П.Г. Демидова, адрес: 150000, Россия, г. Ярославль, ул. Советская, д. 10, e-mail: elenia2000@mail.ru.

Палагичева Ася Владимировна – аспирант кафедры социально-политических теорий, Ярославский государственный университет имени П.Г. Демидова, адрес: 150000, Россия, г. Ярославль, ул. Советская, д. 10, e-mail: fornightingale@gmail.com

institutionalization. Adjustments in modern model of inter-sector interaction, related with appearing of new forms of civic participation, could have a positive influence on effectiveness of the dialogue and level of political culture in general. The state, as the main subject of management, should respond to the new demands of the society. The mutual aspiration of institutions of public policy toward a common purpose can bring the dialogue mechanisms to the new level of development.

The research is done with the financial help of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation within the framework of the base part of the state task on research of the Yaroslavl State University named after Demidov P. G., Project №1127 "Legal and socio-political aspects of civil activity in contemporary Russia".

Keywords: dialogue platforms, public policy, interaction of government and society, institutions of civil society.

Исходя из нормативно закреплённого определения понятий общественных объединений и некоммерческих организаций, данные институты гражданского общества являются независимыми и самостоятельными от органов власти субъектами. Однако анализ деятельности НКО на практике демонстрирует необходимость регулярного взаимодействия представителей гражданского общества и властных государственных органов, что свидетельствует об определённой зависимости этих структур друг от друга.

В соответствии с Федеральным законом № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» под общественным объединением понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения. Общественные объединения могут реализовать свои задачи в различных сферах[1].

Под институтами и акторами гражданского общества мы подразумеваем широкий спектр субъектов: некоммерческие организации, группы общественных активистов, имеющих как позитивный (конструктивный), так и протестный (деструктивный) окрас, экспертные группы – участники общественных советов и комиссий и другие. Осуществляя свою деятельность и функции в процессе достижения поставленных целей, акторы гражданской активности выполняют важнейшие государственные задачи и формируют платформу для диалога между властью и обществом.

Диалоговые площадки, способствующие снижению негативной гражданской активности и повышению позитивной в России, условно можно разделить на формальные и неформальные. В качестве первых используются площадки палат и комиссий, советов, региональных гражданских форумов, публичных слушаний и диалоговых ''круглых столов''. Ко вторым относятся механизмы Интернет-площадок и средств массовой коммуникации, природу возникновения которых можно определить как стихийную в том случае, если инициатива исходит от общественных активистов[2].

Одним из наименее изученных вопросов общественного развития России является проблематика анализа процесса формирования и технологий отстаивания общественных интересов. Практически не развиты процедуры согласования позиций представителей различных групп населения, доминирует административно-бюрократический подход, оставляющий зачастую в стороне экспертные суждения и рекомендации.

---

[1] Карлина Т.Д. Общественное объединение: понятие, основные черты, принципы создания и деятельности // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. – 2007. – №7. – С. 84.

[2] Соколов А.В., Маклашин И.С. Особенности Интернет-пространства как площадки взаимодействия // Власть. – 2013. – № 12. – С. 61.

В процессе взаимодействия государства и гражданского общества особое значение сегодня приобретают социально-коммуникационные публичные процессы: институционализация и легитимация механизмов постоянного диалога, в том числе необходимость двусторонних коммуникаций между государством и объединениями граждан[1].

По мнению С.А. Гадышева, «публичная политика – это дискурсивная коммуникация, в основе которой находится многоуровневый диалог, где… преобладает субъект-субъектное взаимодействие»[2]. Такой вид коммуникации внедряется во все сферы общественной жизни и способствует трансформации общественных отношений, в том числе межсекторных. В институциональном дизайне публичной политики современной России диалог государства и гражданского общества находится в самом начале длительного процесса формирования[3].

С одной стороны, государственная власть признает необходимость развития и укрепления гражданского общества и расширения общественного диалога. С другой стороны, эти процессы осуществляются под жестким контролем со стороны самой власти и вследствие этого формализуются, обюрокрачиваются, лишаются живого творческого начала. Гражданское общество в России фактически все более оказывается встроенным в единую вертикаль государственной власти. Соответственно этому горизонтальные, то есть партнерские, диалоговые связи, разрушаются или симулируются[4].

Диалоговые площадки способны позитивно влиять на разрешение конфликтов в регионе и на снижение уровня социальной напряженности в обществе. А активисты и представители Общественной палаты субъекта, Общественного совета при профильном органе власти могут примирить конфликтующие стороны (это снижает протестное напряжение и не позволяет проявиться открытому протесту).

Однако эффективной работе диалоговых механизмов власти и общества препятствует множество неразрешенных вопросов. Например, фиксируется проблема, которая связана с разобщенностью институтов гражданского общества и гражданских активистов. Способствуют этому разрозненность и фрагментарность коммуникации в гражданских движениях, противоречивые позиции органов власти к третьему сектору и даже противодействующие в ряде случаев.

Согласно исследованию, проведенному в рамках подготовки Доклада о состоянии гражданского общества в Ярославской области в 2015 году, отказ верить в способность граждан влиять на решения властей (35,4%) стоит на пятом месте препятствий активного участия граждан в общественной жизни[5]. При этом, согласно данным того же опроса, 75,7% работников властных структур регионального и местного уровней доверяют некоммерческим организациям и общественным объединениям. Доверие чиновников НКО чаще обосновывается опытом совместной работы, социальной направленностью их работы и полезностью некоммерческих организаций[6].

---

[1] Никовская Л.И., Якимец В.Н. Проблема состоятельности институтов публичной политики в контексте менеджмента публичных ценностей // Каспийский регион: политика, экономика, культура. – 2015. – № 3(44). – С. 57.

[2] Зайцев А.В. Институциональный дизайн публичной политики и институционализация диалога государства и гражданского общества . – URL: http://politika.snauka.ru/2014/07/1768 (дата обращения: 22.09.2016)

[3] Там же.

[4] Зайцев А. В. Дефицит диалога в PR-коммуникации государства и гражданского общества современной России // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Гуманитарные науки. – 2013. – № 20 (163). – Выпуск 19. – С.121.

[5] Доклад о развитии гражданского общества в Ярославской области в 2015 году. – Ярославль – 2016. – ЯРОО «Центр Ярославского Партнёрства». – С. 17.

[6] Доклад о развитии гражданского общества в Ярославской области в 2015 году. – Ярославль – 2016. – ЯРОО

Налаживание работы непосредственных и косвенных диалоговых площадок способно преодолеть взаимное недоверие органов власти и представителей общественности, снять напряжение в столкновении интересов для перехода на уровень отношений поиска взаимных вариантов консенсуса вместо использования стратегии избегания. Чаще всего в процессе поиска механизма преодоления недоверия отечественные эксперты приходят к тому, что всё зависит непосредственно от людей, как исполнителей своих обязанностей, как профессионалов и личностей.

Прослеживается определенная зависимость эффективной коммуникации от наличия доверия между субъектами, от их уровня политической культуры и умения вести конструктивный диалог. Существует корреляция развитости и эффективной реализации на практике законодательства о межсекторных диалоговых площадках и повышенного уровня гражданской активности. Рассматривая законодательную базу субъектов Российской Федерации, регламентирующую основу межсекторного взаимодействия, можно сделать вывод о том, что она является одним из ключевых составляющих процесса построения эффективного диалога власти и общества. Развиваясь неравномерно по всем территориям, нормативная база субъектов Российской Федерации, с одной стороны, отражает тенденции развития федерального законодательства, с другой – демонстрирует готовность к его фактической реализации в конкретном регионе России. Отдельные субъекты идут на опережение федеральных трендов (Пермский край в отношении закрепления механизмов общественного контроля, Самарская область в отношении льготного налогообложения благотворительных организаций), другие – создают рамочные акты, формально выполняя распоряжения федерального центра, фактически не привнося в региональную практику новых работающих механизмов взаимодействия власти и общества[1].

Определение единой стратегии развития диалоговых механизмов, установление требований и определение целей государственного запроса от принимаемых нормативно-правовых актов на федеральном и региональном уровнях способны сориентировать субъектов взаимодействия и повысить уровень эффективности такого диалога. Установление стратегических целей, ключевых количественных и качественных результатов и показателей от введенных диалоговых механизмов поможет четко определить механизмы контроля их функционирования.

На данном этапе деятельность диалоговых площадок не может быть признана эффективной. Согласно проведенному на территории субъектов Российской Федерации исследованию[2], подавляющее большинство опрошенных (74%) оценили реальную работу диалоговых механизмов в своем регионе не более, чем на 2 балла (по пятибалльной шкале). Экспертные интервью выявили в качестве причин низкой эффективности работы диалоговых площадок следующие факторы: набор в качестве их членов «своих» и «псевдообщественников», т. е. лиц, лояльных региональной власти и не занимающихся реальным отстаиванием гражданских прав.

Таким образом, фиксируется проблема, связанная со степенью структурированности и

«Центр Ярославского Партнёрства». – С. 79.

[1] Исаева Е.А. К вопросу о динамике развития регионального законодательства, закрепляющего диалоговые механизмы власти и общества и взаимосвязи с протестной активностью // Вестник Ярославского государственного университета им. П.Г. Демидова. Серия Гуманитарные науки. – 2015. – № 1 (31). – С. 41.

[2] Исаева Е.А. К вопросу о динамике развития регионального законодательства, закрепляющего диалоговые механизмы власти и общества и взаимосвязи с протестной активностью // Вестник Ярославского государственного университета им. П.Г. Демидова. Серия Гуманитарные науки. – 2015. – № 1 (31). – С.44.

развития третьего сектора, профессиональной подготовленности его представителей. Через профессиональных общественников, лидеров НКО, готовых и способных бесплатно взять на себя роль посредников между государством и третьим сектором, сегодня осуществляется государственная политика, направленная на развитие гражданского общества. Одной из ключевых площадок, которая призвана объединять в себе последних, является Общественная палата. На сентябрь 2014 года нормативные акты о создании палат были приняты во всех субъектах России.

Однако региональные и местные Общественные палаты в России до сих пор институализируются и укрепляют свои позиции в качестве равноправных субъектов взаимодействия. Для того, чтобы каждый раз находить реальный отклик органов власти в конкретных решениях и действиях на запросы палат, в том числе муниципальных, необходимо сформировать работоспособный, востребованный органами власти институт, соединяющий в себе экспертное компетентное мнение и общественные интересы. В этом плане эффективными мерами могут стать организация образовательных мероприятий для членов Общественных палат с общим вектором повышения квалификации в области общественного контроля, способов влияния на принятие политических решений, на выстраивание межсекторного диалога, позиционирование мнения в сети Интернет и др.

В целом регламентация и закрепление диалоговых механизмов взаимодействия власти и общества происходят в первую очередь посредством государственных инициатив (нормативного оформления) и значительно реже – по причине осознания регионом необходимости в установлении реального коммуникационного механизма.

Сегодня наиболее активно государством регламентируется диалоговый механизм, который осуществляется через предоставление ресурсной и финансовой поддержки некоммерческим организациям. Именно он является одним из наиболее востребованных и развитых в регионах России.

Федеральный тренд, направленный на развитие сельских территорий, а также стартовавшее движение навстречу развитию третьего сектора в муниципальных районах посредством программ поддержки СО НКО заставляют прийти к выводу об отсутствии инфраструктуры в российской «глубинке». Не только ресурсы, в том числе финансовые, «скатываются» в региональные центры и крупные города. К сожалению, малые города и сельские поселения, территориально удаленные от административных центров, сегодня имеют лишь опосредованную возможность наладить диалог с органами власти и получить тот весомый результат, способный оказать сильное влияние на развитие позитивной гражданской активности. Поэтому одним из векторов развития и особенного внимания может стать межсекторное взаимодействие на территории муниципальных районов. Здесь развитие направления по поддержке социальных проектов и использование механизмов взаимодействия власти, бизнеса и общества способны зародить эффективные социально ответственные практики по улучшению жизни населения.

Организация и проведение ежегодных региональных Гражданских форумов с привлечением федеральных экспертов и последующей реализацией рекомендаций итоговых резолюций в рамках работы площадок форума по развитию региона — значимый показатель наличия межсекторного партнерства. В условиях реализации поставленных в итоге проведения форума задач, в том числе публичного отчета органами власти, членами Общественных палат о проделанной работе, подобные площадки становятся рычагами влияния. Диалоговой площадкой, способной координировать решение общих проблем, могут стать местные, городские Гражданские форумы с приглашением органов власти и экспертов из регионального центра. Распространение подобной практики дает множество преимуществ,

решающих задачи обучения активистов, внедрения в регулярный диалоговый процесс с конкретным результирующим выходом.

Сегодня развиваются и требуют серьезного внимания и поддержки нормативно не закрепленные диалоговые площадки, которые объединяют отдельных общественных активистов, зарегистрированных и не зарегистрированных НКО, членов палат, представителей органов власти на региональном и местном уровнях. Такой площадкой стали Интернет и социальные сети, через которые граждане совершают социальные действия, актуализируют темы дня. Примером могут выступить ярославские кейсы 2016 года, связанные с защитой гражданами территории от застройки у храма Николы Мокрого, а также от застройки Петропавловского парка. В обоих случаях активность градозащитников в Интернете вызвала массовые волнения, которые вывели органы власти на диалог и привели к положительным результатам.

Тенденции последних лет по перемещению гражданской активности в Интернет сегодня дают свои результаты. Уже можно говорить о появлении так называемых новых гражданских активистов, которые выросли не из традиционных НКО, а из социальных сетей. Там они научились искать идеи, единомышленников и аккумулировать ресурсы, информировать население о себе. Такие не оформленные в традиционные некоммерческие организации выходят сегодня на первый план, состоят из людей, у которых есть потребность реализовать себя в общественной среде и которые в меньшей степени хотят юридически регистрировать организацию.

Можно сказать, что в России в исследуемый период уровень протестной активности имеет тенденцию к снижению, а конструктивное гражданское участие, наоборот, растет. Последнее становится более обдуманным, социально мотивированным, учитывающим существующие социальные потребности граждан[1].

Распространение неформальных, незарегистрированных форм гражданской активности также требует адаптации многих ранее закрепленных институтов по взаимодействию с властью, поддержки властью гражданской активности. Одним из проявлений подобной адаптации стала стартовавшая тенденция по учреждению в государственной программе по поддержке НКО конкурса проектов физических лиц (Новосибирская область, Ярославская область).

Главной целью общественных активистов становится оказание влияния на процесс разработки и реализации программ деятельности власти, на приоритеты органов власти, технологии их реализации. Таким образом, задача заключается в том, чтобы сделать для власти весомыми ожидания социальных групп через представителей интересов этих социальных групп. Указанная тенденция требует поддержания и в какой-то мере повышения уровня образованности тех активистов, которые способны на гражданское участие и лидерство.

Однако пока по-прежнему недостаточна степень структурированности и развития самого третьего сектора, а диалоговые механизмы находятся в процессе институционализации. Государство, как главный субъект управления, должно обращать внимание на гражданскую активность, проводить мониторинговые исследования и откликаться на те требования, которые формулируются людьми, лавируя в соответствии с изменениями социально-политической обстановки и вызовами нового времени. На данный момент видны лишь отдельные случаи и шаги по совершенствованию диалоговых механизмов власти и общества,

[1] Фролов А. А. Условия гражданской активности в современной России // Конфликтология. – 2015. – Т.2. – С.208.

которые можно отнести к очередному переходному этапу их становления. Взаимное стремление институтов публичной политики к достижению такого институционального дизайна, при котором эта система была бы способна замечать деструктивные формы гражданской активности, поощрять конструктивные явления, развивать их и быть в непосредственной близи друг к другу, способно вывести диалоговые механизмы на новый этап развития.

Библиография/References:

1. Зайцев А. В. Дефицит диалога в PR-коммуникации государства и гражданского общества современной России // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Гуманитарные науки. – 2013. – № 20 (163). Выпуск 19. – С. 119–130.

2. Зайцев А.В. Институциональный дизайн публичной политики и институционализация диалога государства и гражданского общества. – URL: http://politika.snauka.ru/2014/07/1768. (дата обращения: 21.10.2016).

3. Иванова А.А. Общественные объединения как институты взаимодействия с органами власти // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – 2013. – № 9–2 (35). – С. 67–70.

4. Исаева Е.А. К вопросу о динамике развития регионального законодательства, закрепляющего диалоговые механизмы власти и общества и взаимосвязи с протестной активностью // Вестник Ярославского государственного университета им. П.Г. Демидова. Серия Гуманитарные науки. – 2015. – № 1 (31). – С.41–45.

5. Карлина Т.Д. Общественное объединение: понятие, основные черты, принципы создания и деятельности // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. – 2007. – №7. – С. 83–86.

6. Литвинова Ю.М. К вопросу о формах общественного контроля в Российской Федерации // Ленинградский юридический журнал. – 2015. – № 3 (41). – С. 53–60.

7. Никовская Л.И., Якимец В.Н. Проблема состоятельности институтов публичной политики в контексте менеджмента публичных ценностей // Каспийский регион: политика, экономика, культура. – 2015. – № 3(44). – С. 57–63.

8. Соколов А.В., Маклашин И.С. Особенности интернет-пространства как площадки взаимодействия // Власть. – 2013. – № 12. – С. 60–62.

9. Фролов А. А. Механизмы осуществления гражданской активности // Власть. – 2014. – №10. – С. 61–65.

10. Фролов А. А. Условия гражданской активности в современной России // Конфликтология. – 2015. – Том 2. – С. 206–212.

1. Zajcev A. V. Deficit dialoga v PR-kommunikacii gosudarstva i grazhdanskogo obshhestva sovremennoj Rossii [Lack of dialogue in the pr-communication between the state and the civil society in modern Russia] // Nauchnye vedomosti Belgorodskogo gosudarstvennogo universiteta. Serija: Gumanitarnye nauki [Journal of Belgorod state University]. – 2013. – № 20 (163). Vypusk 19. – P. 119–130. (In Russ.)

2. Zajcev A.V. Institucional'nyj dizajn publichnoj politiki i institucionalizacija dialoga gosudarstva i grazhdanskogo obshhestva [The institutional design of public policies and the institutionalization of dialogue between the state and civil society]. – URL: http://politika.snauka.ru/2014/07/1768. (data obrashhenija: 21.10.2016). (In Russ.)

3. Ivanova A.A. Obshhestvennye ob#edinenija kak instituty vzaimodejstvija s organami vlasti [Public associations as institutions of interaction with authorities] // Istoricheskie, filosofskie,

politicheskie i juridicheskie nauki, kul'turologija i iskusstvovedenie. Voprosy teorii i praktiki [Historical, philosophical, political and law Sciences, Culturology and study of art. The theory and practice]. – 2013. – № 9-2 (35). – P.67–70. (In Russ.)

4. Isaeva E.A. K voprosu o dinamike razvitija regional'nogo zakonodatel'stva, zakrepljajushhego dialogovye mehanizmy vlasti i obshhestva i vzaimosvjazi s protestnoj aktivnost'ju [On the issue of dynamics of regional legislation embodying dialogue mechanisms of government and society and its correlation with protest activity] // Vestnik Jaroslavskogo gosudarstvennogo universiteta im. P.G. Demidova. Serija Gumanitarnye nauki [Journal Demidov Yaroslavl State University. Humanities. – 2015. – № 1 (31). – P.41–45. (In Russ.)

5. Karlina T.D. Obshhestvennoe ob#edinenie: ponjatie, osnovnye cherty, principy sozdanija i dejatel'nosti [Public Union: concept, main features, principles of creation and activity] // Biznes v zakone. Jekonomiko-juridicheskij zhurnal [Business in the law. Economics and law journal]. – 2007. – №7. – P. 83–86. (In Russ.)

6. Litvinova Ju.M. K voprosu o formah obshhestvennogo kontrolja v Rossijskoj Federacii [The form of public control in the Russian Federation] // Leningradskij juridicheskij zhurnal [Leningrad law journal]. – 2015. – № 3 (41). – P. 53–60. (In Russ.)

7. Nikovskaja L.I., Jakimec V.N. Problema sostojatel'nosti institutov publichnoj politiki v kontekste menedzhmenta publichnyh cennostej [The problem of consistency of public institutions in the context of public property management] // Kaspijskij region: politika, jekonomika, kul'tura [The CASPIAN REGION: Politics, Economics, Culture]. – 2015. – № 3(44). – P. 57–63. (In Russ.)

8. Sokolov A.V., Maklashin I.S. Osobennosti internet-prostranstva kak ploshhadki vzaimodejstvija [Features of the Internet as a platform for interaction] // Vlast' [Power]. – 2013. – № 12. – P. 60–62. (In Russ.)

9. Frolov A. A. Mehanizmy osushhestvlenija grazhdanskoj aktivnosti [Mechanisms of civic engagement]// Vlast' [Power]. – 2014. – №10. – P. 61–65. (In Russ.)

10. Frolov A. A. Uslovija grazhdanskoj aktivnosti v sovremennoj Rossii [Conditions of Civil Activity in Modern Russia]// Konfliktologija [Conflictology]. – 2015. - Tom 2. – P. 206–212. (In Russ.)