УДК: 321 DOI: 10.22394/2071-2367-2017-12-3-137-149

СПЕЦИФИКА ИНТЕГРАЦИИ АКТОРОВ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ В СИСТЕМЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВА

Брянцев И.И., Чепляев В.Л. [1]

Авторами анализируются особенности участия представителей некоммерческих организаций, научного сообщества и государственных гражданских и муниципальных служащих в формировании системы взаимодействия власти и общества. Рассмотрены основные технологии организации этого взаимодействия в виде сформировавшейся системы, которая состоит из Общественной палаты Российской Федерации, региональных палат её субъектов и общественных палат муниципальных образований. Исследуется проблема формирования научно обоснованной методики, характеризующей деятельность системы взаимодействия власти и общества.

Обосновывается необходимость развития на региональном уровне особого внимания для совершенствования информационных ресурсов региональных общественных палат, как локомотива для выстраивания информационно-коммуникативного взаимодействия между органами власти и институтами гражданского общества, как со стороны государственных гражданских и муниципальных служащих, так и представителей гражданского общества, которым необходимо более интенсивно использовать этот ресурс для общения и формирования обратной связи с обществом.

Статья выполнена при поддержке гранта РФФИ №17-03-00328 «Институты и практики взаимодействия власти, экспертного сообщества и общественных организаций в российских регионах».

***Ключевые слова*:** общественная палата, некоммерческие организации, государственные гражданские служащие, публичная политика, медиативные практики.

THE SPECIFICS OF THE INTEGRATION OF PUBLIC POLICY ACTORS IN THE SYSTEM OF POWER AND SOCIETY INTERACTION

BRYANTSEV I. I. – Candidate of Sciences (Sociology), Docent of the Public Administration Department, Povolzhsky Institute of Management named after P.A. Stolypin, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, e-mail: iibry@yandex.ru

CHEPLYAEV V. L. – Director of Stolypin Volga Region Institute of Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Candidate of Sciences (Sociology), e-mail: director@piuis.ru

The authors analyze peculiarities of participation of non-governmental organizations, academic community and state civil and municipal servants in the formation of system of interaction between authorities and population. The core methods of organization of this interaction in the form of established system, which consists of the Public Chamber of the Russian Federation, regional

Брянцев Иван Иванович – кандидат социологических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления, Поволжский институт управления им. П.А.Столыпина – филиала РАНХиГС Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, адрес: 410031, Россия, Саратов, ул. Соборная, д. 23/25, e-mail: iibry@yandex.ru

Чепляев Виктор Леонидович – кандидат социологических наук, директор Поволжского института управления им. П.А.Столыпина – филиала РАНХиГС, director@piuis.ru адрес: 410031, Россия, Саратов, ул. Соборная, д. 23/25, e-mail: director@piuis.ru

chambers of its constituent entities, and public chambers of the municipal entities are considered. The problem of forming a scientifically grounded methodology for characterizing the system of interaction between power and society is studied.

It is substantiated that there is a need, at the regional level, for a special attention to be paid to the development of information resources of regional public chambers, as a locomotive for building up information and communication interaction between government bodies and civil society institutions, both from state civil and municipal employees, and representatives of civil society. It is necessary for the employees to use this resource more intensively for communication and formation of feedback from the society.

The article was supported by RFBR grant No. 17-03-00328 "Institutions and practices of interaction between authorities, the expert community and public organizations in the Russian regions".

Keywords: public chamber, non-profit organizations, state civil servants, public policy, mediation practices.

Проводимая с середины 2000-х годов в Российской Федерации Административная реформа реализуется на основе формирования механизмов широкого вовлечения в процесс структур гражданского общества. К числу приоритетов реформы относятся повышение эффективности органов власти и информационной открытости. Осуществлённая система мер привела к упорядочению функций органов исполнительной власти, повысила их информационную открытость правительственных структур. При этом формирование эффективных механизмов использования этой открытости на основе общественного участия требует своего дальнейшего развития.

В процессе формирование механизмов общественного участия в выработке управленческих решений можно обозначить два технологических направления: создание виртуального интернет пространства «Открытое Правительство» и создание реальной физической среды взаимодействия власти и общества, формируемой в виде системы «переговорных площадок» основу которой составляет Общественная палата РФ, ОП регионов, муниципальные палаты, общественные советы при органах власти и т. д.

В качестве основных акторов публичной политики, участвующих в формировании системы взаимодействия власти и общества можно обозначить государственных гражданских служащих, некоммерческие организации и научное экспертное сообщество. При этом характер и направления интеграции этих акторов будет имеет свою специфику, обусловленную направлениями их интеграции и действиями тех или иных факторов. Выявление этих особенностей и их практическое осмысление будет способствовать повышению качества управленческих решений, принимаемых в этой сфере.

Рассмотрение начнем с наиболее заметного на сегодня в формируемом пространстве публичной политики российского государства феномена – Общественной палаты, в задачу которой входит реализация диалога власти различного уровня и общественности. Общественная палата (ОП), существует сегодня как на федеральном, так и на региональном и местном уровне и рассматриваются рядом исследователей как институты-медиаторы[1].

Заняв по факту своего существования через механизм нормативно-правовой объективизации роль ключевого субъекта взаимодействия этот институт коммуникации власти и общества

[1] Сунгуров А.Ю., Захарова О.С., Петрова Л.А., Распопов Н.П. Институты-медиаторы и их развитие в современной России. 1. Общественные палаты и консультативные советы: федеральный и региональный опыт. // Полис. 2012. – № 1. – С. 165–178.

приобрел, вместе с тем, статус наиболее обсуждаемой экспертным сообществом и общественностью институции. Много споров в научном сообществе идет о сущности этого феномена и его природе. На дискуссионность природы ОП совершенно справедливо обращает внимание Н.Н. Козлова, которая приводит позиции различных авторов трактующих Общественную палату как государственно-общественный орган либо как институт гражданского общества[1]. Оба эти подхода основываются на анализе нормативно-правовых актов регламентирующих их деятельность. И коль скоро есть такие, казалось бы, диаметрально противоположные трактовки, то логично сделать вывод, что законодатель, приняв такой закон, тем самым открыл широкие возможности для развития этого института в том или ином из обозначенных направлений.

В связи с этим важными аспектами анализа деятельности ОП как субъекта пространства публичной политики и формирующегося социального института становятся, во-первых, практики функционирования региональных палат в субъектах Российской Федерации. После внесения поправок в федеральный закон об Общественной плате РФ, закрепивших право региональных палат выдвигать в состав федеральной палаты своих представителей и принятия рамочного закона о порядке формирования региональных палат можно обоснованно говорить, что законодательно обозначены контуры единой общегосударственной системы во многом определяющей характер формирования диалога между властью и обществом.

Во-вторых, важным обстоятельством является понимание, какие плюсы и минусы есть у функционирования палаты как государственно-общественного института или как представительского учреждения гражданского общества.

В-третьих, артикуляция места и роли в функционировании этого института и в пространстве публичной политики представителей научного, экспертного сообщества. Во многом именно благодаря носителям научного знания решения, принимаемые органами власти, становятся все более эффективными с точки зрения решения публичных проблем[2].

К условным плюсам функционирования ОП в качестве государственно-общественного института можно отнести: получение возможности дополнительного контроля вышестоящими властными инстанциями нижестоящих формально не бюрократическими, а публично-политическими способами; контроль и возможность опосредованного воздействия на экономических и политических субъектов, на которых нет прямых бюрократических механизмов воздействия или они имеют определенную нормативную регламентацию, которую трудно использовать оперативно; возможность бюджетного обеспечения организационной деятельности палаты. При этом реализация этих процедур происходит в непосредственном взаимодействии власти и общественности с использованием властных организационных возможностей.

В качестве минусов обозначим: появление возможности использования публичного ресурса в личных политических или экономических целях; манипулирование актуальностью общественной значимости, субъективно формируемой «повестки дня»; имитация общественной активности в угоду власти[3] и формирование кордона от неудобных для власти представителей общественности[4].

---

[1] Козлова Н.Н. Правовые основы деятельности Общественной палаты РФ: анализ потенциала влияния института на формирование публичной политики / Н.Н. Козлова, И.С. Тарковский/Социально-политические процессы в меняющемся мире: межвуз. сб. науч. тр. / под ред. Н.Н. Козловой. – Тверь: Твер. гос. ун-т, 2017. – Вып. – 17. – 146 с.

[2] Сунгуров А.Ю. Институты-медиаторы и их роль в развитии публичной политики в современной России / «Публичная политика в контексте задач модернизации России: конструктивный потенциал и формы использования»/Отв. ред. Л.И.Никовская – М.: РОССПЭН, РАПН, 2012. –С. 195–218.

[3] Иваненко В. Президент оценил новый состав Общественной палаты URL: ok-inform.ru/politics/d

[4] Эксперты КГИ предлагают изменить порядок формирования Общественной палаты РФ/ – URL: mskzao.ru/archives/1466

В связи с этим приобретает особое значение раскрытие понятия имитация, которое в контексте проводимого анализа будем рассматривать в словосочетаниях: «имитация деятельности» и «имитация взаимодействия». В настоящее термин «имитация» применительно к деятельности ОП не имеет четкой устоявшейся детерминации и порой используется как некоторое контрпропагандистское средство для выражения своего негативного отношения теми или иными, как правило публичными персоналиями к этому институту. Для раскрытия сущности этого термина рассмотрим некоторые обобщения, полученные рядом авторов, которые проводили исследования имитационных практик в государственном и муниципальном управлении. В этих исследованиях при разработке категориально-понятийного аппарата описания имитационных практик они определяются как система действий, целью которой становится замещение реальных значений и смыслов формальным воспроизведением операций и процедур. Они сопровождаются их демонстрацией, декларацией, приводящей к подмене реальности некоторой декорацией. Декларативность проявляется в том, что заявления о желаемых результатах не подкреплены реальными возможностями субъекта их декларирующего в рамках ресурсов которыми он обладает. В результате такой декларации формируется декорация как виртуальная оторванная от реальности выгодная этому субъекту картина с удобным для него набором ценностей и смыслов. И такая искаженная реальность демонстрируется посредством ряда процедур, набора идей оторванных от реальности но нормативно детерминированных[1].

В результате реализации имитационных практик появляется целый комплекс различных видов иллюзий: иллюзии собственного статуса; иллюзия собственной социальной объективности в результате чего происходит искажение представления о социально значимых проблемах граждан; иллюзия обладания исключительными возможностями для осуществления взаимодействия между властью и обществом; корпоративные иллюзии. Имитация действий, как правило, включает в себя осуществление процедур, которые не влекут за собой реальных результатов, а осуществляются в силу формальной необходимости. Чаще всего это подготовка разнообразных отчетов, организация массовых мероприятий, проведение совещаний и заседаний. Имитация коммуникаций обычно выражается в демонстрации отсутствия проблем во взаимодействиях[2].

Таким образом, применительно к анализу деятельности общественной палаты для выявления наличия имитационных практик в её деятельности необходимо сформировать систему параметров, фиксирование которых позволяло бы сделать выводы о наличии имитационной составляющей. Реализация такого рода мониторинга позволит выработать предложения по их устранению, особенно это касается возможности устранения практики имитации действий и коммуникации, так как они связаны с технологическими аспектами их возникновения и могут быть устранены управленческими организационными процедурами. Например, не проводить заседания по обсуждению той или иной проблемы, если отсутствует механизм учета предложений при принятии управленческого решения органами власти по данному вопросу и т. д.

[1]Бабинцев В.П. Имитационные практики в государственном и муниципальном управлении// Власть. – №5 . – 2012. –с 24–29; Кулькова В.Ю. Налоговое регулирование асимметрии регионального развития на основе совершенствования межбюджетных отношений в Российской Федерации // Финансы и кредит. 2005. – № 28 (196). – С. 12 – 22.

[2]Бабинцев В.П. Интеллектуальная деконструкция имитационного консенсуса как возможность Власть. – №6. – 2012. –с.25–30

Одной из технологий, способной минимизировать имитационный компонент, можно обозначить реализацию коммуникативных практик на медиативной основе, реализуемой по формуле: конфликт-диалог-согласие. Эта формула очень наглядно демонстрирует и описывает ситуацию конструктивного взаимодействия власти и общества. Под конструктивным, будем понимать взаимодействие, направленное на развитие системы через разрешение имеющихся в ней противоречий и конфликтов. Таким образом, если в основе взаимодействия находится конфликт, то он обуславливает необходимость диалога, результатом которого становится принятие взаимных обязательств по выработке согласованного решения этого конфликта, а такого согласия нельзя достичь без взаимных уступок. Это положение в полной мере дезавуирует представление некоторых чиновников о «конструктивном взаимодействии», которое, порой, понимается в весьма искаженном виде. Например, нередки ситуации, когда у представителей власти вызывает раздражение артикуляция общественностью проблем, без обозначения готовых решений, а ещё «конструктивнее», когда проблему обозначили, предложили решение и сами её и решили, а чиновнику останется только отчитаться за успешно проведенную работу. Как правило, технологии «бесконфликтного взаимодействия» приводят к подмене смыслов иллюзиями и ритуалами, которые становятся комфортной для управленцев реальностью, формирующейся на основе создаваемой при их активном участии особой формы корпоративных отношений. Включенные волей власти в эту систему взаимодействия представители общественности могут воспринимать это как исключительность своего положения и приобщения к корпорации, дающей возможность использовать её ресурс (организационный, финансовый и т.д.). Такая корпоративность будет способствовать легитимизации имитационных практик и стремлению сформироваться в глобальную целостную формально непротиворечивую систему, которая уже будет не способна адекватно отражать интересы общества.

Еще одним способом анализа выявления признаков имитационной составляющей в деятельности ОП может быть формирование технологии получения ответа на вопрос: кто или что является той инициирующей и движущей силой, обеспечивающей функционирование всего спектра возможностей формально декларируемых нормативно-правовыми актами об общественных палатах (федеральной, региональных и палат муниципальных образований).

Начало современного этапа в развитии взаимодействия власти и институтов гражданского общества условно можно соотнести с внесением изменений в порядок формирования Общественной палаты Российской федерации, в которой появляется широкое представительство на условиях квотирования, от каждого региона по одному представителю от региональных палат и принятие рамочного закона, регламентирующего процесс формирования региональных палат. В соответствии с этим законом за органами исполнительной и законодательной власти закрепляется право выдвижения на паритетных условиях кандидатур в состав формируемых в регионе палат. В результате на основе этого закона были приведены в соответствии с ним региональные законы в субъектах РФ и исполнительная и законодательная ветвь власти стали непосредственно участвовать в процессе формирования персонального состава большинства членов общественных палат. В связи с этим возникла необходимость повышения открытости процедуры этого делегирования, так как в настоящее время она четко не прописана и создает предпосылки принятия субъективных решений в отношении представителей общественности и провоцирует к ситуации ненадлежащего исполнения государственными служащими принципа взаимодействия с общественными объединениями и гражданами. В связи с этим на государственных гражданских служащих и муниципальных служащих при формировании «переговорных площадок» различного уровня возлагается большая ответственность за

формирование эффективной системы взаимодействия, лишенной какой-либо политической ангажированности и личной зависимости, выдвигаемых в состав этих структур персоналий.

В качестве одного из подходов, позволяющих минимизировать подобные риски, может стать детальное регламентирование процедуры формирования списка участников, предлагаемых и утверждаемых органами власти, что позволит исключить возможность влиять на участников общественного контроля посредством их зависимости от процедуры выдвижения в состав региональных общественных палат и общественных палат муниципальных образований.

Таким образом, одно из направлений развития и формирования системы взаимодействия органов власти и гражданского общества обусловлено тем, что крайне актуальной задачей становится решение проблем, связанных с реализацией принципа взаимодействия с общественными объединениями и гражданами (ФЗ 79 ст. 4 Принципы гражданской службы). Сложность реализации этого закрепленного в законодательстве принципа обусловлена тем, что на практике очень трудно разработать и внедрить такую модель взаимодействия, которая бы полностью исключала возможность ангажированности и особой лояльности государственных служащих к тем или иным политическим партиям, движениям и иным общественным объединениям, и организациям при исполнении своих служебных обязанностей.

Рассматривая систему взаимодействия власти и общества, отметим следующие основные составляющие, без которых это взаимодействие теряет всякий смысл с точки зрения реализации главной цели этого взаимодействия – защиты прав и свобод граждан в соответствии с конституционными нормами демократического государства. Исходя из необходимости реализации этой миссии, каждый из участников этого взаимодействия выстраивает собственную стратегию её реализации. Главной задачей по взаимному согласованию этих стратегий является выработка такого механизма, чтобы при их реализации соблюдались следующие принципы: они не были взаимоисключающими; не подменяли друг друга и не пытались выстраивать собственную приоритетность по отношению друг к другу. Количество этих принципов можно конечно расширить, но отметим главное, что они позволяют формировать зону ответственности каждого из этих субъектов взаимодействия.

В рамках этого направления анализа можно изучать роль и значимость влияния на этот процесс механизма обратной связи, который реализуется через систему общественного контроля. Важным элементом этой системы выступают некоммерческие общественные объединения (НКО), как один из самых активных и заметных субъектов пространства публичной политики. На сегодня в качестве наиболее актуальной «повестки дня» в вопросах согласования совместных стратегий действия является решение задач, связанных с борьбой с коррупцией и для решения этой задачи технология общественного контроля приобретает особую актуальность. Отметим, что общественный контроль будет действительно эффективным только тогда, когда он начинается со стадии выработки и принятия управленческого решения, а не только на этапе его реализации. Российский подход к решению этой проблемы связан с системной работой по формированию широкой законодательной базы. В качестве таких законов можно назвать федеральные законы «Об Общественной палате Российской Федерации»; «О противодействии коррупции»; «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и Указ Президента РФ от 4 марта 2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива».

Качественно новым этапом в развитии законодательства в этом направлении следует выделить Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»[1]. В ст. 4. этого закона под общественным контролем понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений.

В качестве целей и задач общественного контроля в статье 5, в частности, обозначено повышение эффективности деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия. Среди принципов общественного контроля (ст. 6.) отметим самостоятельность субъектов общественного контроля и их независимость от органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия. Субъектами общественного контроля в соответствии с этим законом являются: Общественная палата Российской Федерации; общественные палаты субъектов Российской Федерации; общественные палаты (советы) муниципальных образований и общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

В качестве отдельной статьи (ст.12) выделена норма об Общественной палате Российской Федерации, общественных палатах субъектов Российской Федерации, общественных палатах (советах) муниципальных образований. Которая говорит, что Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные палаты (советы) муниципальных образований осуществляют общественный контроль в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 4 апреля 2005 года N 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации», законами субъектов Российской Федерации и муниципальными нормативными правовыми актами о соответствующих общественных палатах.

Анализ содержания вышеперечисленных законодательных актов позволяет сделать вывод о том, что законодатель, делая основной акцент при реализации механизма общественного контроля на общественные организации и их различные интеграционные формы, не наделил их правами активного оперативного воздействия на контролируемого и не зафиксировал способ привлечения к ответственности по результатам контроля.

Таким образом, разрешение этих противоречий следует обозначить как одно из направлений совершенствования системы взаимодействия органов власти и институтов гражданского общества по повышению эффективности принимаемых органами власти управленческих решений с учетом независимой экспертной оценки со стороны гражданского общества.

Сформированная на сегодня система взаимодействия еще во многом несовершенна и требует своей дальнейшей модернизации. В ней отмечается несогласованность в

[1] Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. –2014. - № 30 (часть 1). – Ст. 4213.

деятельности социальных институтов, порой, государственные служащие не видят интересов общественных организаций, а общественные институции, реализуя отдельные проекты, не учитывают интересов государственных органов. Из-за такой несогласованности в обществе порой возникает напряжение, и возникают тенденции усиливающие отчуждение от власти, возможность появления неконтролируемых ситуаций и их перевод в формат политического противостояния.

В таких условиях процессы институционального взаимодействия органов государственной власти и управления и институтов гражданского общества, соединяющие взаимные интересы в единое целое, устраняют возникающие противоречия. Поэтому включение механизмов взаимодействия институтов власти и институтов гражданского общества в общий процесс управления государством представляется в настоящее время необходимым и наиболее важным. «Нужно создавать максимально комфортные условия для работы социально ориентированных НКО, снимать остающиеся барьеры для их деятельности в сфере социального обслуживания, здравоохранения, образования, формировать эффективно функционирующее правовое поле» подчеркнул Президент Российской Федерации В.В.Путин[1].

Это может быть оценено как обозначение политического приоритета по активизации процессов взаимодействия власти и общества в единой системе государственного и общественного развития и как одна из важнейших задач для современного этапа развития общественных отношений в России. В современных условиях развитие государства обусловлено результатом общих усилий органов власти, общества, бизнеса, самих граждан. Успех этой деятельности во многом зависит от слаженности действий каждого, от осознанного понимания своих собственных задач в контексте общих целей и социальной ответственности за результаты проделанной работы по их достижению. В такой конфигурации все субъекты взаимодействия, как органы власти, так и гражданское общество получают не только права, но и соразмерные им обязанности по надлежащему их применению с учетом интересов всего общества.

В связи с этим, необходимо обозначить ещё один аспект интеграции субъектов публичной политики в систему взаимодействия власти и общества обусловленный необходимостью формирования действенных механизмов для реализации принципа открытости государственной службы и её доступности общественному контролю, объективному информированию общества о деятельности государственных служащих, зафиксированному в статье 3 ФЗ 58 «О системе государственной службы Российской Федерации».

Сложность реализации в полной мере этих принципов порождает то обстоятельство, которое можно обозначить как некое скрытое противоречие по приоритетности решения следующих задач: укрепление института государства как основного ресурса для защиты его суверенитета с одной стороны и повышении степени доверия и легитимности для максимально широкого спектра общественных групп с другой, так как власть всегда сосредоточены в рамках достаточно узкого элитного представительства.

Решение задачи укрепления государственности без посягательства на демократические принципы и нормы формирования и осуществления публичной политики вполне возможно и без усиления авторитарных тенденций, когда укрепление вертикали власти будет связано с развитием системы сдержек и противовесов, как в самом государстве, так и вне его – в обществе. Это в свою очередь обуславливает необходимость усилия гражданской ответственности и политической культуры как со стороны граждан при вовлечении их в

[1] Путин В.В.выступление на Форуме «Государство и гражданское общество» 15 января 2015 года Электронный ресурс: https://kremlin.ru/events/president – (Дата обращения: 20.02.2017).

процесс принятия управленческих решений по социально значимым вопросам, так и со стороны государственных служащих ответственных за их реализацию.

Одним из механизмов формирования гражданской ответственности и политической культуры можно обозначить технологию формирования гражданственности. Существует множество (несколько десятков тысяч) публикаций, в той или иной степени затрагивающих проблему формирования гражданственности с психологических, педагогических, социологических, политологических, философских, юридических и ряда иных позиций.

По нашему мнению, до проведения исчерпывающих эмпирических и экспериментальных исследований генезиса и психологической структуры гражданственности целесообразно отталкиваться от максимально общего понимания данного явления как свойства личности, обеспечивающего готовность и способность к активной реализации гражданских обязанностей, прав и свобод и исполнению человеком своего гражданского долга.

В этой связи обращает на себя внимание один немаловажный аспект изучения гражданственности, обычно упускаемый исследователями — зависимость между гражданственностью как свойством личности и качеством и направленностью экономической активности субъекта. Действительно, готовность и способность к активной реализации отдельным человеком или групповым субъектом своих прав, свобод и обязанностей теснейшим образом связана с его способностью и готовностью к эффективному функционированию в рамках сложившейся институциональной среды (под которой мы в данном случае понимаем систему формальных и неформальных институтов).

Именно процесс согласования данных интересов фактически и составляет профессиональную функцию каждого государственного служащего. Таким образом, акцент на личностно-профессиональной готовности государственных служащих позволяет перейти от системы профессионального отбора к выстраиванию индивидуальных образовательно-карьерных траекторий. Ключевым фактором на любой из данных траекторий для подготовки специалистов государственного и муниципального управления выступает контроль за уровнем формирования гражданственности, а также выстраивание адекватной каждой конкретной социально-экономической ситуации системы образовательной и экспертной поддержки со стороны учебных заведений. Например, в Поволжском институте управления им. П.А. Столыпиан РАНХиГС изложенная методология работы реализуется через призму системной организации образовательного процесса в триаде «бакалавриат—магистратура—аспирантура» за счет встраивания системы небольших модулей повышения квалификации. Каждый из данных модулей призван углубить, расширить и/или конкретизировать дисциплины основной образовательной программы, а также адаптировать теоретические аспекты к конкретной специфике деятельности государственных служащих. Вторым уровнем данной работы выступает система воспитательной работы, направленная на комплексное (в том числе через метапредметные связи) сопровождение процесса развития гражданственности. На третьем уровне выстраивается система послевузовского сопровождения личностно-профессиональной готовности государственных служащих через специальные технологии диагностики данного феномена, а также через систему развития и коррекции личностно-профессиональной готовности[1].

Реализация обозначенных образовательных технологий особым образом актуализирует роль научного сообщества в формировании системы взаимодействия власти и общества, так как это формирование фактически начинается на самом базовом уровне — уровне подготовки будущих управленцев государственного и муниципального уровня с необходимым набором компетенций. И

[1]Чепляев В.Л. Личностно-профессиональная готовность государственных служащих // Управленческое консультирование . 2016. – № 12. –С. 55–62

это можно обозначить как один из факторов и важную технологическую составляющую системы взаимодействия власти и общества.

Артикулирование статуса представителей научного сообщества в качестве акторов пространства публичной политики несущих на себе основную экспертную нагрузку в системе взаимодействия власти и общества особо важно и в связи с тем, что участие представителей некоммерческих общественных организаций в работе различного рода переговорных площадок с органами власти в качестве экспертов стало общей практикой. При этом сам статус «эксперта» фактически приобретается автоматически в результате вхождения в ту или иную переговорную площадку (общественный совет, общественную палату). В этих условиях реальным фактором и критерием оценки экспертной компетентности того или иного представителя НКО может выступать его практический опыт в реализации социально-значимых инициатив и его умение налаживать эффективные коммуникации с органами власти по их реализации.

С принятием в 2010 году Федерального закона № 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» было введено понятие социально ориентированные некоммерческие организации, которых следует рассматривать в качестве особого субъекта пространства публичной политики. Их институализация была инициирована Президентом Российской Федерации, в Послании Федеральному Собранию РФ от 12 ноября 2009 г. в котором была обозначена необходимость институциализации социально ориентированного общественного движения и совершенствования существующей системы государственной поддержки третьего сектора.

В период с 2010 по 2014 гг. органами государственной власти России был принят ряд нормативно-правовых и организационных мер, в частности: Постановление Правительства РФ от 23 августа 2011г. «О предоставлении поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям»; Федеральная программа государственная программа Российской Федерации «Социальная поддержка граждан», подпрограмма «Повышение эффективности государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций».

В результате в качестве устойчивой тенденции стал фиксироваться рост внимания к проблематике повышения эффективности межсекторного социального взаимодействия со стороны государственных и муниципальных структур и разработка, и внедрение инновационных технологий государственной поддержки и стимулирования социально ориентированных гражданских инициатив. В результате система взаимодействия власти и некоммерческих общественных организаций, получивших статус социально-ориентированных сформировалась в централизованную систему социальной государственной политики в сфере поддержки социально ориентированных НКО и были внедрены меры по ужесточению юридических санкций по отношению к НКО, осуществляющих «политическую деятельность» в России.

Формируемые на федеральном уровне приоритеты с одной стороны влияют на развитие ситуации в регионах, а с другой являются определенным обобщением формирующихся там практик. Так например, сформированные на территории Саратовской области практики взаимодействия власти и общества прошли определенный собственный эволюционный путь в ходе продвижения нашего общества по пути демократических преобразований, в результате чего в публичном пространстве региона закрепились некоторые устойчивые формы и

механизмы этого взаимодействия[1]. Наиболее заметным и активным актором коммуникационного взаимодействия с органами власти выступает Общественная палата Саратовской области, при этом как было отмечено в ходе научно-практического симпозиума «Российские Реформы»[2] в презентации исследования А.Н. Нездюрова по активности и заметности в федеральном пространстве публичной политики Общественная палата Саратовской области занимает практически лидирующее место, при этом, по мнению автора, доклада эта активность во много реализуется благодаря потенциалу её председателя.

Такая характеристика региональной палаты как института с точки зрения привязки её возможностей к возможностям одного человека обозначает проблему её системной институциональной востребованности и значимости в пространстве публичной политики региона. При этом следует отметить, что для прихода в такие институции ярких и активных людей эти сами институции должны представлять интерес, то есть быть хорошей базой для самореализации.

Как отмечают многие исследователи, в частности А.Ю. Сунгуров, в Саратовской области накоплен большой и по многим направлениям положительный опыт реализации медиативных технологий формирования механизма взаимодействия органов власти и общества[3]. На протяжении более 15 лет реализуется областная целевая программа «Развитие институтов гражданского общества и поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций в Саратовской области», сложилась законодательная база, определяющая распределение полномочий органов власти, регулирование деятельности некоммерческих организаций.

Регулярно проводимые мониторинги функционирования институтов гражданского общества и комплексный анализ системы взаимодействия с органами власти позволил выявить основные проблемы и риски, которые способны негативно влиять на динамику развития гражданского общества и эффективность функционирования системы взаимодействия власти и общества.

К числу основных таких рисков можно отнести: возникновение дефицита или нестабильность источников государственной поддержки некоммерческих организаций и, как следствие, уменьшение социальных проектов, предлагаемых к реализации и призванных решить задачи патриотического и гражданского воспитания, социальной поддержки слабо защищенных слоев населения и др.; недостаточная развитость инфраструктуры государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций; неравномерный профессиональный опыт некоммерческих организаций в подготовке и реализации социальных проектов, реализуемых при государственной поддержке.

В Саратовской области в качестве основных информационных ресурсов отражающих систему взаимодействия органов власти и институтов гражданского общества можно назвать сайт Общественной палаты Саратовской области, сайт Уполномоченного по правам Человека Саратовской области, а также сайт правительства Саратовской области, на котором создан раздел «Гражданское общество и общественные инициативы». Отметим, что недостаточно просто создать соответствующий Интернет-ресурс, необходимо, чтобы граждане знали о его существовании, чтобы он был удобен для пользования, упрощал общение людей и

[1] Фомин О.Н. Трудный путь к согласию: региональный опыт. – Саратов: Поволжская академия государственной службы, 2002. – 180 с.

[2] 15-16 июня в пригороде Санкт-Петербурга, г. Пушкине состоялся научно-практический симпозиум «Российские реформы» – URL:rapn.ru/in.php?d=5510&gr=297 Дата обращения: 25.06.2017

[3] Сунгуров А.Ю. Институты – медиаторы в современной России: случай Саратовской области // Политэкс. 2012. – Т. 8. –№ 4. –С. 142–162.

представителей власти, а также предоставлял важные, актуальные и понятные большому количеству посетителей сведения.

На официальном сайте Общественной палаты Российской Федерации сказано, что этот институт «призван осуществлять взаимодействие граждан с органами государственной власти и местного самоуправления в целях учёта потребностей и интересов граждан, защиты их прав и свобод при формировании и реализации государственной политики, а также в целях осуществления общественного контроля за деятельностью органов власти[1]», и тем самым подчёркивается особая роль этого института в формировании в России полноценного гражданского общества. Это является серьезным основанием для того, чтобы на региональном уровне уделялось особое внимание для развития информационных ресурсов региональных общественных палат, как локомотива для выстраиваниями информационно-коммуникативного взаимодействия между органами власти и институтами гражданского общества, как со стороны государственных гражданских и муниципальных служащих, так и представителей гражданского общества, которым необходимо более интенсивно использовать этот ресурс для общения и формирования обратной связи с обществом.

Библиография/References:

1. Бабинцев В.П. Имитационные практики в государственном и муниципальном управлении // Власть. – 2012. – № 5. – С. 24– 29.

2. Бабинцев В.П. Интеллектуальная деконструкция имитационного консенсуса как возможность // Власть. – 2012. – № 6 – С. 25– 30.

3. Иваненко В. Президент оценил новый состав Общественной палаты. – URL: http://ok-inform.ru/politics/d.

4. Сунгуров А.Ю. Институты – медиаторы в современной России: случай Саратовской области // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. – 2012. – Т. 8. – № 4. – С. 142–162.

5. Сунгуров А.Ю. Институты-медиаторы и их роль в развитии публичной политики в современной России // Публичная политика в контексте задач модернизации России: конструктивный потенциал и формы использования / Отв. ред. Л.И.Никовская – М.: РОССПЭН, РАПН, 2012. – С. 195-218.

6. Фомин О.Н. Трудный путь к согласию: региональный опыт. – Саратов: Поволжская академия государственной службы, 2002. – 180 с.

7. Чепляев В.Л. Личностно-профессиональная готовность государственных служащих // Управленческое консультирование. – 2016. – № 12. – С. 55–62.

1. Babintsev, V.P. (2012) Imitatsionnye praktiki v gosudarstvennom i munitsipal'nom upravlenii [Simulation practices in state and municipal government] // Vlast' [The Power]. – №5. – P.24– 29. (In Russ)

2. Babintsev, V.P. (2012) Intellektual'naia dekonstruktsiia imitatsionnogo konsensusa kak vozmozhnost' [Intellectual deconstruction of the simulation consensus as an opportunity] // Vlast' [The Power]. – № 6 – P. 25–30. (In Russ)

3. Ivanenko, V. Prezident otsenil novyi sostav Obshchestvennoi palaty [The President assessed the new composition of the Public Chamber]. – URL: http://ok-inform.ru/politics/d.

4. Sungurov, A.Iu. (2012) Instituty – mediatory v sovremennoi Rossii: sluchai Saratovskoi oblasti [Institutes - mediators in modern Russia: the case of the Saratov region] // Politicheskaia ekspertiza: POLITEKS [Political Expertise: POLITEX]. – T. 8. – № 4. – P. 142–162. (In Russ)

[1]Общественная палата Российской Федерации : – URL: http://www.oprf.ru/ (Дата обращения: 10.04.2017)

5. Sungurov, A.Iu. (2012) Instituty-mediatory i ikh rol' v razvitii publichnoi politiki v sovremennoi Rossii [Institutions-mediators and their role in the development of public policy in modern Russia] // Publichnaia politika v kontekste zadach modernizatsii Rossii: konstruktivnyi potentsial i formy ispol'zovaniia [Public policy in the context of modernization of Russia: constructive potential and forms of use] / Otv. red. L.I.Nikovskaia – M.: ROSSPEN, RAPN. – P. 195-218. (In Russ)

6. Fomin, O.N. (2002) Trudnyi put' k soglasiiu: regional'nyi opyt [A difficult way to agree: a regional experience]. – Saratov: Povolzhskaia akademiia gosudarstvennoi sluzhby. – 180 p. (In Russ)

7. Chepliaev, V.L. (2016) Lichnostno-professional'naia gotovnost' gosudarstvennykh sluzhashchikh [Personality and professional readiness of civil servants] // Upravlencheskoe konsul'tirovanie[Management Consulting]. – № 12. – P. 55-62. (In Russ)