

Елена ИСАЕВА

## НОРМАТИВНО ЗАКРЕПЛЕННЫЕ ДИАЛОГОВЫЕ ПЛОЩАДКИ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВА В СУБЪЕКТАХ РОССИИ: ПРЕДПОСЫЛКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ

*В статье рассматривается нормативное закрепление и формирование диалоговых площадок власти и общества на территории субъектов РФ. Дается оценка тематического спектра созданных площадок, оценивается динамика создания общественных палат, общественных советов, консультативных и совещательных структур при органах региональной власти. The article discusses regulatory consolidation and formation of dialogue platforms of government and society in the subjects of the RF. Article deals with the thematic spectrum of created platforms, assesses dynamics of the creation of civic chambers, advisory and consultative structures at the regional bodies of power.*

**Ключевые слова:**

*диалоговые площадки, общественные палаты, гражданское участие, эффективность; dialogue platforms of government and society, civic chambers, civic participation, efficiency.*

Использование на региональном уровне диалоговых механизмов как механизмов обратной связи власти и общества является инструментом повышения эффективности властных решений, повышения доверия к органам власти со стороны населения. Инструменты межсекторного социального партнерства позволяют властным структурам своевременно улавливать запросы со стороны общества и производить коррекцию управленческих решений. Население, наблюдая учет своих мнений и предложений, повышает уровень доверия к власти и региональной политике. Наиболее активные представители общественного сектора охотнее берут на себя обязанности по участию в разрешении социально значимых региональных и местных проблем, осознавая потребность власти в диалоге и возможность влиять на принимаемые решения.

В настоящее время практически все субъекты РФ активно разрабатывают на региональном уровне нормативную базу, регламентирующую механизмы межсекторного взаимодействия. Абсолютное большинство субъектов создали на настоящий момент общественные палаты, которым дали широкие полномочия в сфере как общественного участия, так и общественного контроля, к примеру, путем проведения общественной экспертизы проектов нормативно-правовых актов регионального значения. Сеть общественных палат стремительно развивается на уровне муниципальных образований субъектов РФ.

Кроме сети общественных палат на региональном уровне активно создаются общественные и консультативные органы по актуальным для региона вопросам. Не во всех субъектах РФ деятельность по созданию данных механизмов идет одинаково интенсивно. Спектр и динамику создаваемых диалоговых площадок можно отследить на портале НП Юристы за гражданское общество (<http://lawcs.ru/taps/>). Эффективность применения данных механизмов также различается как между субъектами РФ, так и между самими диалоговыми площадками в рамках одного региона. Важной научной проблемой является выявление причин недостаточной эффективности созданных механизмов межсекторного взаимодействия.

Эффективность диалоговых площадок напрямую зависит от доверия общественных экспертов и населения к их работе, к реальной

ИСАЕВА

Елена

*Александровна –  
к.ю.н., доцент  
кафедры социального  
и семейного  
законодательства  
ЯрГУ*

*им. П.Г. Демидова  
elenia2000@mail.ru*

возможности влияния на процесс принятия властных решений.

С целью анализа региональных особенностей и условий гражданской активности в ноябре 2011 г. в Ярославской обл. был проведен массовый социологический опрос с репрезентативной выборкой для региона с учетом равномерного статистического распределения по полу, возрасту, территории проживания. С точки зрения о том, что общественные организации успешно влияют на государственную политику в вопросах, затрагивающих их интересы, согласны 15,6% жителей области. Сомневаются, но скорее согласны с этим утверждением еще 31,6% населения. 37,5% скорее не согласны с тем, что общественные организации успешно влияют на государственную политику. Наиболее пессимистично относятся к данному утверждению жители малых и средних городов, а также сельской местности – более 50% жителей<sup>1</sup>.

Роль подобных площадок, если они грамотно сформированы, очень велика. Зачастую представители тех или иных профильных некоммерческих организаций, работающих уже много лет в рамках определенной проблематики, в случае вхождения в подобные совещательные органы могут дать действительно ценные советы органам власти. Но, как показывает практика, членов активных региональных НКО в составе консультативных и совещательных органов крайне мало в процентном отношении.

Возможность создания эффективных диалоговых площадок в регионе зависит, по нашему мнению, от следующих факторов.

1. Развитость общественного сектора региона, т.е. наличие экспертного потенциала для участия в диалоговых площадках. Развитость общественного сектора региона обуславливается, в свою очередь, множеством обстоятельств: наличием институциональной поддержки НКО в субъекте РФ, крепкими горизонтальными связями внутри некоммерческого сектора, позволяющими объединяться в коалиции для решения социальных проблем внутри региона; отсутствием противодействия

региональных властей развитию институтов гражданского общества и др.

2. Открытость власти и готовность идти на контакт с представителями общественного сектора, готовность выявлять, видеть и ценить экспертный потенциал НКО региона. В том случае, если органы региональной власти не видят потенциала третьего сектора в разрешении тех или иных социальных проблем региона, не знают общественных лидеров, способных дать ценный совет в том или ином направлении развития, формирование диалоговых площадок бессмысленно. Для выявления экспертного потенциала необходима планомерная работа с лидерами третьего сектора на временных площадках (круглых столах, гражданских форумах, конференциях). Очень критично можно оценить ситуацию, в которой органы власти опираются на существующий десятилетиями костяк общественных объединений региона, не желая знакомиться со вновь создаваемыми, которые, несмотря на молодость, успешно работают. Новые объединения зачастую возникают как раз для разрешения наиболее острых актуальных проблем региона. Именно их позиция зачастую является прогрессивной и профессиональной, их предложения могут быть наиболее полезными региону.

В регионах самими НКО либо НКО при поддержке властных структур создаются специализированные порталы, на которых выкладывается информация о действующих организациях некоммерческого сектора. В том числе данные порталы могут использоваться органами власти при формировании диалоговых площадок в субъекте РФ. Примерами таких порталов в субъектах ЦФО можно считать Белгородскую (<http://opbo.ru/nko>), Липецкую (<http://yso.lipetsk.ru/content/view/677/84/>); Орловскую ([http://www.op-orel.ru/public\\_echo.php?id\\_public=8](http://www.op-orel.ru/public_echo.php?id_public=8)); Ярославскую (<http://www.nko76.ru/>) и другие области.

3. Готовность НКО идти на контакт с властью. Как правило, руководители НКО с радостью принимают предложения от органов власти войти в качестве эксперта/члена в ту или иную диалоговую площадку. Особенно это касается вхождения в общественную палату региона. К примеру, при формировании 2-го созыва Общественной палаты Ярославской области на 40 мест, предназначенных для региональных

<sup>1</sup> Соколов А.В. Гражданская активность: условия осуществления в Ярославской области // Гуманитарные и социальные науки (электронный журнал), 2012, № 2, с. 334–341.

общественных объединений, было подано более 80 заявок.

Расширение диалогового пространства воспринимается представителями институтов гражданского общества региона весьма позитивно. Каждый новый консультативный орган, предполагающий гражданское участие, привлекает к себе большое внимание общественности, дает надежду на эффективное сотрудничество в решении социальных проблем региона, становится новой ступенью развития гражданского общества.

Впоследствии, как показывает практика, цели и задачи создаваемых диалоговых механизмов, как правило, остаются не достигнутыми. Причины такого итога работы диалоговых площадок кроются в неграмотном подходе к формированию данных институтов, пассивности входящих в них представителей общественности, отсутствию заинтересованности и навыков органов власти по работе с созданными институтами.

4. Подход к формированию диалоговых площадок. К сожалению, зачастую создание общественных институтов объясняется вовсе не фактом готовности общественности и власти к диалогу на региональном и местном уровнях и отнюдь не желанием граждан участвовать в решении социально значимых вопросов, а давлением органов региональной власти, считающей создание сети, пусть и формальных, общественных палат и общественных советов важным показателем развития гражданского общества и имиджевым показателем региона. Зачастую создание диалоговой площадки в регионе объясняется посылом федеральных органов власти, в этом случае по стране создается сеть общественных советов. К примеру, так были созданы общественно-консультативные советы при управлениях миграционной службы, при управлениях МВД, общественные наблюдательные комиссии по контролю за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и др.

Отдельные субъекты РФ очень активно создают общественные и консультативные диалоговые площадки.

Тенденция развития регионального законодательства в сфере межсекторного взаимодействия во всех субъектах РФ идет по пути формирования диалоговых площадок, на которых власть могла бы услышать и учесть мнение общественных экспертов.

В среднем в год в субъекте РФ создается от 1 до 4 новых диалоговых площадок.

Диалоговые площадки предполагают включение в свой состав или активное привлечение к работе представителей общественных объединений и социально-ориентированных некоммерческих организаций. Как нам видится, такой подход органов власти субъектов РФ является востребованным гражданскими институтами и на первом этапе повышает доверие со стороны общественных образований, давая надежду на демократизацию. Но, как показывают наши исследования, число подобных актов на региональном уровне вовсе не означает их эффективную и качественную работу<sup>1</sup>.

Слабая работа созданных диалоговых механизмов, отсутствие контроля их эффективности на региональном и федеральном уровне способствуют росту недоверия к данным институтам со стороны некоммерческого, общественного сектора, граждан. Фиктивность работы сформированных и нормативно закрепленных диалоговых механизмов провоцирует раскол секторов общества, повышение социальной напряженности и, как следствие, рост протестных настроений в обществе. Имитация учета общественного мнения становится очевидной населению уже в первый год работы диалоговых площадок. При этом необходимо принять во внимание тот факт, что практика региональных властей по формированию диалоговых площадок из уже «положительно зарекомендовавших себя общественников» производит раскол в самом некоммерческом секторе субъекта, разделяя его на «провластные» НКО, имитирующие гражданское участие, и НКО, не имеющие возможности влиять на процесс принятия решений в субъекте, но имеющие потенциал для решения социальных проблем региона.

*Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта № 13-33-01227.*

<sup>1</sup> Якимец В.Н., Исаева Е.А. Рейтинг субъектов РФ по продвижению механизмов межсекторного социального партнерства и описание нормативно-правовой базы, регулирующей деятельность гражданского общества в Ярославской области // Труды Института системного анализа РАН. Т. 57. — М.: Изд. ИСА РАН; Изд. ЛКИ, 2010, с. 56–80.