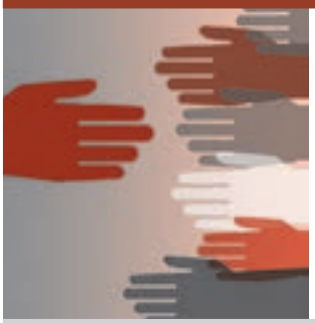
Анастасия ИВАНОВА



Институционализация взаимодействия власти и общественных объединений: доверие и сотрудничество

Наиболее конструктивным и на данный момент менее представленным, на наш взгляд, является тезис о необходимости развивать механизмы, способствующие повышению уровня доверия и общественного согласия – основ, на которых только и возможен реальный общественный договор [Зорькин, 2013]. Проблема отчуждения, т. е. взаимного недоверия между властью и обществом, как никогда остро стоит на повестке дня. Доверие к политическим институтам – основной фактор, определяющий качество их взаимодействия. Органы власти и общественные объединения призваны взаимодействовать благодаря институтам-посредникам, институтам-медиаторам, институтам социального партнерства, которые способствуют повышению доверия к органам власти, развитию плодотворного сотрудничества политических и гражданских институтов, а значит, служат достижению общей для всех цели – развитию и процветанию государства.

Снижение доверия к действующим властным институтам выражается в стремлении граждан минимизировать контакты с ними: люди начинают считать, что «от них все равно ничего не зависит» и не приходят на выборы. Особенно заметно недоверие к политическим институтам и всей политической системе на региональном и муниципальном уровнях. Так, явка избирателей на выборах депутатов Городской думы Петропавловска-Камчатского в 2012 г. составила не более 15%*. «Голосование ногами» ставит под сомнение легитимность существующей власти и заставляет тех, кто пытается ее удержать, порой прибегать к фальсификациям, манипуляциям и использованию административного ресурса, что в долгосрочной перспективе ведет лишь к ухудшению ситуации.

Доверие к политическим институтам – основной фактор, определяющий качество их взаимодействия

Актуальность институционализации взаимодействия власти и общественных объединений обусловлена объективными причинами. Российский третий сектор до определенной степени укрепился, оформился, усилил свои позиции. С 2010 г. вовлеченность неполитизированного населения в формальные и неформальные организации значительно повысилась [Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2012 год. С. 22]. Формируются широкие слои населения, ориентированные на рациональные модели социального действия, проис-

* На Камчатке явка избирателей на выборы депутатов Городской думы Петропавловска составила 14,8%, 14.10.2012. Камчатское информационное агентство: http://kamchat.info/

Анастасия Иванова, исполнительный директор ООО «Автолюкс Ойл» (683006, г. Петропавловск-Камчатский, ул. Чубарова, д. 16). E-mail: ivanova2137@gmail.com

Аннотация: Автор рассматривает предпосылки, подтолкнувшие власть к более активному диалогу с гражданским обществом, взаимосвязь с процессами демократизации, проблемы институционализации отношений власти и общества, а также цели и формы их взаимодействия. Раскрывается понятие гражданского контроля, освещаются современные практики данного явления в России.

Ключевые слова: институционализация, общество и власть, гражданский контроль, институты-посредники, общественные палаты, общественные советы.

THE INSTITUTIONALIZATION OF DIALOGUE BETWEEN THE POWER AND PUBLIC ASSOCIATIONS: CIVIL CONTROL AND PARTNERSHIP

Anastasiya Ivanova, executive director of LLC «Avtolyuks Oil» (Russian Federation, 683006, Petropavlovsk-Kamchatsky, Chubarov St. 16). E-mail: ivanova2137@gmail.com

Summary: The author considers conditions that prompted authorities to a more active dialogue with civil society, in conjunction with the processes of democratization, as well as the problems of institutionalization between the power and society, the purposes and forms of their interaction. Also the article deals with the concept of civil control, highlights contemporary practices of this phenomenon in Russia.

Keywords: institutionalization; the power and society; mediating institutions; public chambers; community councils.

ходит их интеграция в реформируемую институциональную среду, растет спрос на «легальное» государство и демократический порядок со стороны активных групп населения, деятельность которых можно охарактеризовать как российский неполитический активизм. Такие условия оставляют все меньше возможностей игнорировать общественное давление и вынуждают власть вступать в диалог с обществом, искать механизмы конструктивного взаимодействия.

Главной целью взаимодействия государства и институтов гражданского общества является достижение синергетического эффекта: привлечение созидательной энергии и инициатив наиболее активных слоев общества с одновременным использованием имеющихся у государства материальных ресурсов под эти инициативы. Результатами такого взаимодействия становится более эффективная реализация государственной политики в тех сферах, где удается выстроить взаимодействие, и рост эффективности расходования бюджетных средств. Параллельно достигаются улучшение имиджа госорганов и повышение удовлетворенности населения, вовлеченного в общественные объединения, от совместной продуктивной работы с властями ради достижения общих целей.

Такие примеры на уровне субъектов встречаются все чаще. Можно выделить ряд региональных структур, в том числе Центр гражданского анализа и независимых исследований «Грани» в Пермском крае и «Пермскую гражданскую палату», консолидировавшую на своем сайте более 1000 историй успеха из разных регионов России (www.pgpalata.ru/progress/), отобрав лучшие гражданские практики за период с января 2009 г. Все большую активность набирает подобная деятельность и на Дальнем Востоке. В Камчатском крае, например, в начале 2013 г. общественная организация «Экологическая безопасность Камчатки» обратила внимание прокуратуры на действия дочернего подразделения крупной российской монополии, грозящие нанести ущерб природной среде полуострова в размере 400 млн руб.* Компании было объявлено предостережение.

Развитие институтов взаимодействия поможет в некоторой степени компенсировать деформацию таких традиционных политических институтов, как институт парламентаризма, а также политических партий, которые, по мнению некоторых исследователей, безнадежно утратили доверие большинства населения, не представляют интересы большинства населения и никогда уже не смогут вернуть себе утраченное доверие.

Еще в 1690 г. во «Втором трактате о правлении» Джон Локк сказал: «*Та власть, которую каждый отдельный человек передал обществу*, когда он вступал в него, никогда не может снова вернуться к отдельным людям, до тех пор, пока общество продолжает существовать, но всегда будет оставаться у сообщества ... *Законодательная власть не может вернуться к народу* до тех пор, пока существует данный государственный строй. Но если народ ограничил деятельность своего законодательного органа и сделал эту высшую власть в руках какого-либо лица или собрания только временной или если *вследствие злоупотреблений лиц, находящихся у власти, они ее утрачивают,* то в результате такой утраты или окончания установленного срока *эта власть возвращается к обществу,* и народ имеет право действовать в качестве верховной власти и продолжать являться законодательным органом, либо создать новую форму законодательной власти, либо, сохраняя старую форму, передать эту власть в новые руки, как сочтет лучшим» [Локк, 1988. С. 405].

Говоря о злоупотреблениях лиц, находящихся у власти, о создании народом новых форм законодательной власти и передаче ее в новые руки, Дж. Локк опередил свое время и заглянул в будущее на 300 лет вперед. То, что мы наблюдаем сегодня, – и есть перераспределение функций от органов законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти общественным организациям и отдельным представителям гражданского общества: вспомним и суды присяжных, и то, как на «аутсорсинг» частично отдается законодательная инициатива, и такую традиционно государственную услугу, как поддержка социально незащищенных слоев, которая сегодня во многом реализуется не органами государства, а социально ориентированными некоммерческими организациями (СО НКО).

Среди граждан России набралось немало недовольных и социально-экономической политикой правительства, и действиями российского парламента. Общество направило запрос на участие в законодательном процессе и было услышано властью. В одном из своих выступлений Президент России В.В. Путин заявил о необходимости рассмотрения органами власти всех общественных инициатив, набравших в Интернете более 100 тыс. голосов. В начале марта 2013 г. был подписан указ Президента, который определил порядок подписания таких петиций, и с 15 апреля 2013 г. система начала действовать.

Институционализация взаимодействия власти и общественных объединений происходит в следующих направлениях:

Во-первых, формируются общественные советы и комиссии, создаваемые непосредственно при органах власти (при Президенте России, при высшем должностном лице субъекта или главе города, при органах законодательной, исполнительной, судебной ветвей власти и т. д.). Такие образования имеют статус консультативных или совещательных органов,

---

* Варварское отношение к нерестовой реке Колпакова на Камчатке может обойтись ООО «Газпром трансгаз Томск» в 400 млн рублей // Вечерние вести Петропавловска. 2013. 1 апреля. http://vestipk.ru/?id=19936

они получили название институтов-посредников или институтов-медиаторов [Сунгуров, 2012. С. 165].

Подобные площадки оказываются полезными в решении актуальных задач, таких как борьба с коррупцией, особенно в отдаленных регионах России. Именно на заседании Общественного совета при краевой прокуратуре активисты камчатского отделения всероссийской общественной организации «Комиссия по борьбе с коррупцией» после нескольких лет безрезультатных попыток смогли, наконец, представить власти и сделать достоянием общественности собранные доказательства противозаконности действий начальника управления Министерства внутренних дел по Камчатскому краю В.А. Лукина. На заседании присутствовал прилетевший на Камчатку с визитом заместитель Генерального прокурора Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе, и вскоре после выступления на Совете активистов организации указом Президента России от 3 января 2011 г. генерал-майор милиции В.А. Лукин был снят с должности.

Во-вторых, развиваются институты взаимодействия, создаваемые через систему партнерства, такие как Российская трехсторонняя комиссия по регулированию социально-трудовых отношений. Аналогичные региональные трехсторонние комиссии уже действуют во всех субъектах Российской Федерации. Согласно ряду исследований, сюда же можно отнести общественно-государственные организации [Гриб, 2011. С. 16].

В-третьих, выделяются особые институты взаимодействия, например, Общественная палата Российской Федерации и общественные палаты субъектов Федерации. Данный институт представляет собой постоянно действующий независимый орган публичного права, реализующий миссию функционального представительства. Его задачами являются обеспечение взаимодействия граждан и их объединений с институтами государственной власти и органами местного самоуправления, защита прав граждан при реализации государственной политики и осуществление общественного контроля.

Другим примером является созданная в августе 2011 г. по инициативе В.В. Путина Автономная некоммерческая организация «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» (АСИ), представляющая собой площадку для коммуникации власти и бизнеса. В задачи агентства входят поддержка общественно значимых проектов и инициатив малого и среднего бизнеса, продвижение проектов развития социальных учреждений, в том числе социально ориентированными НКО, содействие профессиональной мобильности через поддержку создания профессиональных ассоциаций.

В посланиях власти последних нескольких лет прослеживается осознанная необходимость сотрудничества и развития взаимодействия с институтами гражданского общества. Поддержка государством некоммерческих организаций является одной из форм такого взаимодействия и заключается в следующем:

- в 2012 г. были понижены тарифы страховых взносов для ряда социально-ориентированных некоммерческих организаций и упрощена форма бухгалтерской отчетности;
- граждане, делающие пожертвования некоммерческим организациям, получили возможность социального налогового вычета;
- впервые была запущена масштабная государственная программа повышения квалификации для сотрудников некоммерческих организаций и для чиновников, работающих с такими организациями;
- в 2011-2012 гг. в рамках Программы поддержки СО НКО были профинансированы 83 программы, направленные на развитие некоммерческого сектора.

В посланиях власти последних нескольких лет прослеживается осознанная необходимость сотрудничества и развития взаимодействия с институтами гражданского общества

В последние годы стабильно укрепляется тенденция к увеличению финансовой помощи третьему сектору со стороны государства. В 2006 г. на поддержку общественных организаций выделено 500 млн руб. [Ирхин, 2008], тогда как в 2012 только на поддержку одних социально ориентированных НКО – уже 4 млрд руб. (из которых 1 млрд руб. по программе президентских грантов), в 2013 – 8,3 млрд руб. (2,37 млрд руб. – президентские гранты). Осуществляется переход от адресной поддержки к конкурсной. Средства на поддержку некоммерческих организаций выделяют министерства Российской Федерации, в том числе Минтруд, Минздравсоцразвития, Минобразования, Минэкономразвития, Минкультуры, Минобороны и др. Для сравнения приведем данные об объемах государственной помощи малому и среднему бизнесу в 2013 г. – 21 млрд руб. [Фурсова, 2013].

Однако такие объемы поддержки некоммерческих организаций выглядят более чем скромными, если учесть названные весной 2013 г. Президентом цифры о финансировании российских некоммерческих организаций из-за рубежа – 28 млрд руб. только за четыре месяца. Это не может не вызывать опасения у государства, так как поддержка таких организаций из-за рубежа может привести к обратному эффекту: скрытому нагнетанию последними конфликта государственной власти с обществом. В связи с этим отношения государства и НКО требуют более внимательного рассмотрения и корректировки, но «в здоровом» виде они несут потенциал для укрепления доверия государства и гражданского общества.

В последнее десятилетие в России общественная

жизнь значительно активизировалась. Ее центры сегодня представлены не только некоммерческими организациями, но и неформальными группами активистов, всевозможными неформальными сетями. Помимо политических и «околополитических» процессов, основной причиной для прихода в публичное пространство различных самоорганизованных, самостоятельных групп граждан стали «залежи» острейших местных проблем. Выделение значимых общественных групп, имеющих общие корпоративные и иные интересы, неизбежно привело к необходимости формирования механизмов гарантий их сосуществования и взаимодействия с властными институтами.

На наш взгляд, развитие институционализации взаимодействия органов власти и общественных объединений, реализующее связанность, консолидированность социума и политики, является необходимым условием роста доверия к политическим институтам, способствует укреплению общественного согласия, на котором базируются легитимность власти, эффективная государственная политика и конституционная стабильность.

Взаимное недоверие между властью и обществом – исконно российская проблема, которую невозможно решить за пару десятилетий. Но бездействие ведет лишь к усугублению ситуации, росту протестной активности, накоплению того негатива в обществе, который может быть использован хорошо организованными силами в своих интересах. Игнорирование властью общественных реакций, демонстрирующих внутреннее отторжение и непринятие политики государства, вызывает кризис его легитимности. Низкий уровень легитимности вынуждает власть опираться на силовое принуждение. Образуется замкнутый круг: уровень доверия к власти теряется все больше, недоверие к ее институтам подрывает основы государства, ведет к нестабильности, в условиях которой в лучшем случае невозможны устойчивое социально-экономическое и инновационное развитие страны, а в худшем – происходит крах государства.

И наоборот, рост доверия к власти, укрепление общественного согласия, повышение уровня политического участия, поддержка политических структур и лидеров населением, конструктивный диалог с государством способствуют национальному процветанию. Легитимность основывается на неразрывном единстве аппарата управления и гражданского общества, а их взаимодействие, эффективное сотрудничество на долгие годы закладывают фундамент для успешной реализации государственной политики в ключевых сферах экономики и социальной жизни.

Литература

Гриб В.В. Взаимодействие органов государственной власти и институтов гражданского общества: автореф. дисс. ... д.ю.н. Москва, 2011. 26с.

Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2012 год. Общественная палата Российской Федерации. М., 2012. 124 с.

Зорькин В.Д. Доверие и право // Российская газета (федеральный выпуск). 2013. №6069 (93). 29 апреля. http://www.rg.ru/2013/04/28/zorkin.html

Ирхин Ю.В. Анализ взаимодействия гражданского общества и государства в Российской Федерации // Научный эксперт. № 3. 2008. С. 44-61.

Локк Дж. Сочинения: В 3 т. М., 1988. Т. 3. С. 405; пер. Ю.В. Семенова.

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.

Фурсова И. Деньги на вырост. Господдержку получит бизнес, нацеленный на развитие // Российская Бизнес-газета. 2013. №897(19). 21 мая. URL: http://www.rg.ru/2013/05/21/biznes.html

References

Doklad o sostoianii grazhdanskogo obshchestva v Rossiiskoi Federatsii za 2012 god. [Report about the state of civil society in the Russian Federation for 2012]. Obshchestvennaia palata Rossiiskoi Federatsii [Civic Chamber of the Russian Federation]. Moscow, 2012, 124 p.

Irkhin Iu.V. Analiz vzaimodeistviia grazhdanskogo obshchestva i gosudarstva v Rossiiskoi Federatsii [Analysis of the interaction between civil society and the state in the Russian Federation]. *Nauchnyi ekspert*, 2008, no 3, pp. 44-61.

Fursova I. Den'gi na vyrost. Gospodderzhku poluchit biznes, natselennyi na razvitie [Money for growth. Business aimed to developing will receive the state aid]. *Rossiiskaia Biznes-gazeta*, 2013, no 897(19). Available at: http://www.rg.ru/2013/05/21/biznes.html

Grib V.V. Vzaimodeistvie organov gosudarstvennoi vlasti i institutov grazhdanskogo obshchestva. Avtoreferat diss. dokt. iurid. nauk. [The interaction of state bodies and institutions of civil society: thesis abstract]. Moscow, 2011.

Lokk Dzh. *Sochineniia* [Oeuvre]. In 3 vols. Moscow, 1988, vol. 3, p. 40.

Sungurov A.Iu., Zakharova O.S., Petrova L.A., Raspopov N.P. Instituty-mediatory i ikh razvitie v sovremennoi Rossii: 1. Obshchestvennye palaty i konsul'tativnye sovety: federal'nyi i regional'nyi opyt [Institutes-mediators and their development in modern Russia: 1. Public Chamber and advisory boards: federal and regional experience]. *Polis*, 2012, no 1, p. 165-178.

Zor'kin V.D. Doverie i pravo [The trust and the right]. Rossiiskaia gazeta, 2013, no 6069 (93). Available at: http://www.rg.ru/2013/04/28/zorkin.html

Дополнительная литература

Перегудов С.П. Концепция мониторинговой демократии: к новым отношениям власти и общества // Полис. 2012. № 6. С. 63.