
ИНСТИТУТЫ-МЕДИАТОРЫ В СИСТЕМЕ РЕГИОНАЛЬНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ АДМИНИСТРАЦИИ И ОБЩЕСТВА В РОССИИ: ОСОБЕННОСТИ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ

Сергей Севастьянов

Башкирская академия государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан

Резюме: в рамках данного научного доклада рассматриваются региональные особенности становления и развития, современных институтов-медиаторов, выполняющих функции посредников в процессах взаимодействия государственной администрации с обществом, политическим классом, бизнесом, неправительственными организациями и гражданами.

На примере Общественной палаты одного из регионов Российской Федерации (Республики Башкортостан) исследуются возможности влияния института-медиатора на повышение эффективности механизмов взаимодействия и сотрудничества по общим проблемам и вызовам в сферах государственного управления и публичной политики.

Ключевые слова: государственная администрация (органы государственной власти), общество, институты-медиаторы, общественная палата, регион (субъект Российской Федерации), взаимодействие.

INSTITUTIONS-MEDIATORS IN THE SYSTEM OF REGIONAL COOPERATION BETWEEN STATE ADMINISTRATION AND SOCIETY IN RUSSIA: FEATURES OF FORMATION AND DEVELOPMENT

Sergey Sevastyanov

*Bashkir Academy of public service and management
at the Head of the Republic of Bashkortostan*

Abstract: *the scientific report considers the regional features of formation and development, modern institutions-mediators, acting as intermediaries in the processes of interaction of public administration with society, political class, business, non-governmental organizations and citizens.*

On the example of the Public chamber of one of the regions of the Russian Federation (Republic of Bashkortostan) the possibilities of influence of the Institute-mediator on the improvement of mechanisms of interaction and cooperation on common problems and challenges in the spheres of public administration and public policy are investigated.

Key words: *state administration (public authorities), society, institutions-mediators, public chamber, region (subject of the Russian Federation), interaction.*

Достижение эффективного взаимодействия государственной администрации и общества в современном государстве требует, наличия разнообразных институтов-медиаторов. Существование данных институтов выполняющих функции посредников, способствует реализации более качественного взаимодействия государственной администрации с обществом, политическим классом, бизнесом, неправительственными организациями и гражданами. Как считают некоторые современные российские исследователи: «Развитие таких институтов-посредников, реализующих связность, консолидированность социума и политики, является необходимым условием для достижения фазы консолидации демократического режима». [8, С.34].

В рамках данной статьи понятие *институты-медиаторы* определяются и рассматриваются автором следующим образом - *институты-медиаторы* это субъекты двухстороннего взаимодействия общества и государства, способствующие реализации публичного, эффективного и социально ответственного взаимодействия государственной администрации (органов государственной власти) с обществом (политическим классом, бизнесом, неправительственными организациями и гражданами).

Тема становления и развития взаимодействия государственной администрации и общества в современной российской региональной практике, достаточно активно обсуждается на уровне экспертных и научных сообществ с конца 90-х годов XX века. По мнению некоторых российских исследователей «Современные российские институты-медиаторы, и в частности Общественные палаты и Общественные советы наряду с часто встречающимся имитационным характером их деятельности, в ряде случаев становятся реальными площад-

ками дискуссий и взаимодействия между представителями заинтересованных общественных организаций, академического сообщества и руководством органов исполнительной власти» [9, С. 80; 6, С. 187; 4, С. 14].

Внимание исследователей к вопросам становления и развития институтов-медиаторов в системе взаимодействия государственной администрации и общества в Российской Федерации на современном этапе, на примере российских регионов (субъектов Российской Федерации) по нашему мнению оправдано, та как их изучение может помочь лучше понять механизмы установившейся сегодня в России модели взаимодействия общества и власти.

Одним из наиболее успешных примеров возникновения и развития институтов-посредников в современной России может служить закрепленная на законодательном уровне практика функционирования общественных палат (Общественная палата Российской Федерации (далее - Общественная палата РФ) и общественные палаты субъектов Российской Федерации).

В качестве примера для рассмотрения в рамках данной статьи нами выбрана общественная палата Республики Башкортостан. Республика Башкортостан это субъект Российской Федерации, который является одним из ведущих регионов по основным показателям социально-экономического развития. [7, С.32]. Кроме того на территории данного региона на протяжении многовековой истории его существования в составе российского государства широкое распространение получили различные практики эффективного взаимодействия государства и общества в этнической, конфессиональной, хозяйственно-экономической, социальной, культурологической и иных сферах.

Следует отметить, что в российской исторической практике можно наблюдать периодические попытки, предпринимаемые государством в сфере конструирования неких универсальных идей и практик взаимодействия государственной администрации и общества. В дореволюционный период это была «теория официальной народности», в советское время «построение коммунизма», в 90-е годы XX века «развитие рыночных отношений и вестернизация». Во втором десятилетии XXI века наступило время новой фазы консолидации россий-

ского общества и государства. В связи с этим по нашему мнению сегодня практики развития институтов-медиаторов в системе взаимодействия государственной администрации и общества можно рассматривать в качестве одного из условий необходимых для солидаризации российского государства и народа.

При этом следует отметить, что российское общество в целом, и жители конкретных регионов в частности, прошедшие путь от положения подданных его императорского величества, через новую историческую общность «советский народ», к статусу граждан постсоветской России, вынуждены периодически встраиваться в те или иные исторические конструкции взаимодействия с государством. Процесс не всегда происходит в позитивном формате, свидетельством тому являются три революции начала XX века, перестройка конца XX века и разнонаправленные всплески гражданской активности в России в начале второго десятилетия века XXI.

Рассмотрим далее в качестве примера институтов-посредников на региональном уровне Общественную палату Республики Башкортостан (далее - Общественная палата РБ). Данный институт-медиатор обеспечивает взаимодействие граждан, общественных объединений и иных некоммерчески организаций с государственной администрацией (органами государственной власти Республики Башкортостан) в целях учета потребностей и интересов граждан, защиты прав и свобод граждан и прав общественных объединений и иных некоммерческих организаций при формировании и реализации государственной политики на территории Республики Башкортостан, а также в целях осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти Республики Башкортостан.

Общественная палата формируется на основе добровольного участия в ее деятельности граждан и представителей общественных объединений и иных некоммерческих организаций. Общественная палата РБ при осуществлении возложенных на нее функций руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Федеральным законом «Об Общественной палате Российской Федерации», Конституцией Республики Башкортостан, Законом Республики Башкорто-

стан «Об Общественной палате Республики Башкортостан», другими законами и иными нормативными правовыми актами.

При осуществлении своих полномочий Общественная палата РБ непосредственно взаимодействует с органами государственной власти в порядке, установленном законом «Об Общественной палате Республики Башкортостан». Организационное, правовое, аналитическое, информационное, документационное, финансовое и материально-техническое обеспечение деятельности Общественной палаты РБ осуществляется Аппаратом Общественной палаты РБ.

Целью деятельности Общественной палаты РБ является обеспечение согласование общественно значимых интересов граждан, общественных объединений, иных некоммерческих организаций, органов государственной власти при решении наиболее важных вопросов экономического, социально-культурного развития республики, защиты прав и свобод граждан

В настоящее время в состав Общественной палаты РБ пятого созыва входит 30 человек, срок полномочий которых составляет 3 года. В структуре Общественной палаты РБ – два заместителя Председателя, Совет палаты, состоящий из 10 человек, и 5 комиссий:

- по защите прав и свобод граждан, развитию институтов гражданского общества, общественному контролю и взаимодействию с общественными советами;
- по образованию, культуре, спорту, молодежной политике, развитию благотворительности и добровольчества;
- по инфраструктурному и территориальному развитию, вопросам безопасности, ЖКХ, транспорту и дорожному хозяйству;
- по здравоохранению, социальной политике, вопросам семьи, детства и взаимодействию со средствами массовой информации;
- по промышленности, предпринимательству, агропромышленному комплексу, бюджетной и налоговой политике, вопросам природных ресурсов и экологии.

На сегодняшний день Общественная палата РБ является также главным субъектом общественного контроля в регионе в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

В прошедшем 2017 году произошло расширение полномочий Общественной палаты РБ в вопросах взаимодействия с органами государственной власти, а также увеличение срока полномочий членов Общественной палаты с двух до трех лет.

В настоящее время одним из проблемных вопросов деятельности Общественной палаты РБ является относительно низкая информированность населения об Общественной палате. Так 15,3% опрошенных не слышали о работе Общественной палаты, а 26,2% затруднились ответить, 47,5% слышали, но не имеют чёткого представления о работе этого института-посредника и лишь 11% хорошо осведомлены о работе Общественной палаты РБ (Диаграмма 5.1) [5, С.66].

Диаграмма 5.1. Насколько Вы информированы о деятельности Общественной палаты Республики Башкортостан? (в процентах)



От данного показателя во многом зависит и оценка деятельности Общественной палаты РБ гражданами. Так, 31,7% опрошенных не знают функций, которые возложены на палату как на институт-посредник, ещё 27,4% затруднились с ответом. 20,2% опрошенных оценили работу Общественной палаты РБ на «хорошо» и «отлично», ещё 20,7% отметили, что удовлетворены работой данного общественного института. Порядка 59% населения информированы о Общественной палаты РБ, что, в целом, коррелирует и с показателями прошлых лет. Тем не менее наблюдается положительная динамика в вопросе

информированности населения о деятельности Общественной палаты РБ. Так, в 2014 г. аналогичный показатель составлял 37,2 % (Диаграмма 5.2) [5, С.67].

Диаграмма 5.2. Как Вы оцениваете деятельность Общественной палаты РБ? (в процентах)



В 2017 г. 40,9% населения в целом положительно оценивало деятельность Общественной палаты РБ, в 2016 г. – 39,5%, в 2015 г. доля граждан, положительно оценивавших работу Общественной палаты республики, составляла 29,8%.

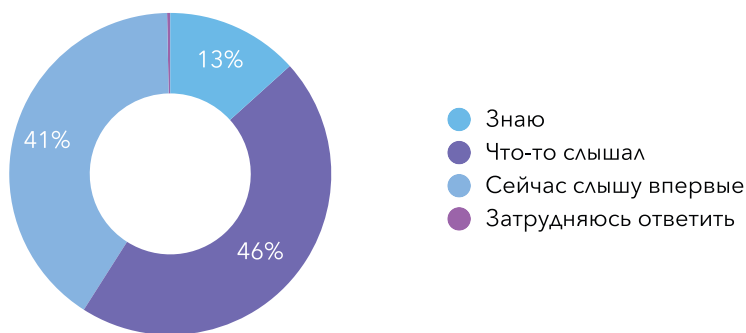
Как уже было сказано выше в Республике Башкортостан в соответствии с законодательством действует система общественного контроля как одна из форм организации наблюдения и действий в защиту общественных интересов, осуществляемых гражданами, их представителями, а также негосударственными некоммерческими организациями.

Задачи, решаемые путем общественного контроля: организация стратегического коммуникативного действия; преодоление отчуждения граждан от государства; получение знаний особого типа о функционировании институтов власти; формирование заинтересованных сообществ граждан; разумная демонополизация государственных функций и содействие в ненасильственной трансформации отношений подчинения граждан представителям госаппарата в сторону партнерства.

Как показал опрос населения, еще одним проблемным аспектом является низкий уровень участия граждан в общественном контроле и отсутствие делегирования полномочий

с вышестоящих уровней на нижестоящие в органах власти. Так, впервые получают информацию о деятельности Общественных палат в муниципалитетах 38,8 % респондентов, 43,6 % что-то слышали и только 12,7 % знают об их деятельности (Диаграмма 5.3) [5, С.68].

Диаграмма 5.3. Вы знаете, что-то слышали или слышите сейчас впервые о деятельности Общественных палат при муниципалитетах? (в процентах)



Соответственно, количество граждан, обратившихся в Общественные палаты, пока остаётся небольшим. 84,1% отмечают, что не обращались в данные структуры ни по какому поводу, но в общей сложности 13,4% отмечают, что такие обращения осуществляли, что можно расценивать как потенциально перспективный показатель (Диаграмма 5.4) [5, С.68].

Диаграмма 5.4. Обращались ли Вы по какому-либо вопросу в Общественные палаты при муниципалитетах или Общественную палату? (в процентах)



Подводя итоги, следует сказать, что Общественная палата Республики Башкортостан выступает в регионе в качестве диалоговой площадки и механизма участия граждан в процессе принятия управленческих решений, координации деятельности и развития некоммерческих организаций. Общественная палата РБ реализует образовательные программы, обеспечивает организационно-правовое сопровождение, содействует расширению поля деятельности некоммерческого сектора на региональном уровне.

При этом необходимо отметить, что Общественная палата Республики Башкортостан, как и Общественная палата Российской Федерации, были созданы при непосредственном участии государственной администрации. Тем не менее, даже такой механизм доминирования патерналистской (прогосударственной) модели взаимодействия, фактически стал реальной переговорной площадкой представителей властных структур и общественных организаций. Естественно, что многие черты патерналистской модели в ней остались, но в ряде случаев проявляются и элементы партнерской модели.

В настоящее время развитие регионов Российской Федерации в условиях современных социальных вызовов невозможно без развития институтов-медиаторов в системе регионального взаимодействия государственной администрации и общества. Будущее России и ее регионов основывается на конструктивном опыте взаимоотношений различных субъектов и институтов, и наработка этих практик должна происходить постоянно.

Для развития диалога между обществом и властью нужна институциональная среда. Действия государственной администрации и общества в этом направлении демонстрируют развитие данного направления. Так в частности 2018 год объявлен в России Годом добровольца и волонтера. Рост популярности волонтерства можно рассматривать как одну из форм реакции на возросшую гражданскую активность.

В Республике Башкортостан закрепилась положительная динамика, связанная с ростом влияния и авторитета Общественной палаты. При этом в регионе сохраняется и ряд проблем, решение которых будет зависеть от способности представителей власти разного уровня и общественности найти

единые точки соприкосновения и выработать качественно новые подходы, отвечающие требованиям времени.

Имеющиеся точки роста использованы не полностью, а экономика региона находится ещё в инерции процессов, связанных с кризисом и санкционным давлением. Не менее важной является проблема социального неблагополучия людей. В Башкортостане, как и во всей России, сложился высокий уровень неравенства в доходах и неравенства в доступе к социальным благам. Это порождает в обществе запрос на справедливость. Решение этого социального феномена Общественной палатой РБ следует рассматривать в качестве одного из приоритетных направлений развития взаимодействия государственной администрации и общества на региональном уровне.

Без успешного развития институтов-медиаторов, выполняющих функции посредников в процессах взаимодействия государственной администрации с обществом, политическим классом, бизнесом, неправительственными организациями и гражданами в Российской Федерации и ее регионах сложно добиться значимых результатов по общим проблемам и вызовам в сферах государственного управления и публичной политики, а также в сфере социального консенсуса государства и общества.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации» от 04.04.2005 N 32-ФЗ.
2. Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» от 21.07.2014 № 212-ФЗ.
3. Закон Республики Башкортостан от 3 апреля 2009 года № 108-з «Об Общественной палате Республики Башкортостан».
4. Горный М.Б. Общественно-консультативные структуры при органах власти: опыт Санкт-Петербурга. // Телескоп: журнал социологических и маркетинговых исследований, 2011. №2. С. 14-24.

5. Ежегодный доклад «О состоянии гражданского общества в Республике Башкортостан: конструктивные и взаимообогащающие форматы гражданского общества и власти» в 2017 году Электронный ресурс <https://op.bashkortostan.ru/presscenter/news/743354/> (Дата обращения 07.06.2018).

6. Петрова Л.А. Общественные советы при органах власти: опыт Санкт-Петербурга. // Публичная политика - 2009. Сборник статей. - СПб: Норма, 2010. С. 187-193.

7. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2017: Р32 Стат. сб. Росстат. - М., 2017.- 1402 с.

8. Сунгуров А.Ю. Организации-посредники в структуре гражданского общества. Некоторые проблемы политической модернизации России. //Полис, 1999. №6, С.30-48.

9. Тарасенко А.В. Деятельность общественных палат в регионах России: эффективность vs фиктивность. // Полития, 2010. №1. С. 80-88.