



**ПРОЕКТ «УСИЛЕНИЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ
МЕЖДУ РЕГИОНАЛЬНЫМИ ВЛАСТЯМИ
И ОРГАНИЗАЦИЯМИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА
НА СЕВЕРО-ЗАПАДЕ РОССИИ: АНАЛИЗ И ОЦЕНКА»**

Анна Тарасенко, Дмитрий Дубровский, Андрей Стародубцев

НАВЕСТИ МОСТЫ МЕЖДУ ОБЩЕСТВОМ И ГОСУДАРСТВОМ

**общественно-консультативные структуры
в регионах Северо-Запада**

Санкт-Петербург, 2011

ББК 66.3(2РОС)

УДК 323.21

T19

Рецензент — г.н.с. ИСА РАН, проф. МФТИ, д.с.н. В.Н. Якимец

Тарасенко А., Дубровский Д., Стародубцев А.

T19 Навести мосты между обществом и государством: общественно-консультативные структуры в регионах Северо-Запада / Анна Тарасенко, Дмитрий Дубровский, Андрей Стародубцев. — Санкт-Петербург: Реноме, 2011. — 48 с.

ISBN 978-5-91918-138-5

Создание различных общественно-консультативных структур (ОКС) на всех уровнях власти стало одной из отличительных черт российской политики последнего десятилетия. Оценка результатов деятельности подобных органов показывает крайне противоречивую картину, что ставит перед исследователями важную задачу – определить условия эффективного функционирования ОКС. Данная брошюра посвящена анализу деятельности общественно-консультативных структур в Санкт-Петербурге, Псковской области и Республике Карелия. На основе детального изучения опыта работы шести ОКС авторами разработаны практические рекомендации по совершенствованию работы таких структур. Брошюра будет интересна представителям органов государственной власти, некоммерческих организаций, а также экспертам и исследователям в области взаимодействия государства и общества. Исследование было проведено в рамках проекта «Усиление взаимодействия между региональными властями и организациями гражданского общества на Северо-Западе России: анализ и оценка», реализованного на базе Центра независимых социологических исследований при финансовой поддержке Датского института по правам человека.

ББК 66.3(2РОС)

УДК 323.21

© Авторы, 2011

© Центр независимых

социологических исследований, 2011

ISBN 978-5-91918-138-5

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
1. Общественно-консультативные органы: цели создания и практики функционирования в сравнительной перспективе	8
2. Участие без демократии: контекст создания ОКС в России	11
3. Оценка результативности деятельности общественно-консультативных органов	16
4. Сравнительный анализ факторов функционирования общественно-консультативных органов и оценка их влияния	24
Рекомендации по совершенствованию работы ОКС	34
<i>Общие замечания</i>	34
<i>Рекомендации для органов исполнительной и законодательной власти</i>	35
<i>Рекомендации для некоммерческих организаций</i>	39
Приложение 1. Цель, задачи и структура проведенного исследования	41
Приложение 2. Описание формальных характеристик общественно-консультативных структур	43
Приложение 3. Публикации и исследования, посвященные ОКС в России	45
Сведения об авторах	47

ВВЕДЕНИЕ

Демократия невозможна без гражданского участия. Принципы функционирования современного демократического государства предполагают, с одной стороны, подотчетность органов власти перед обществом, а с другой стороны, активного привлечения гражданских структур к процессам принятия и реализации политических решений. В результате применения этих принципов возникает потребность в формировании и эффективной деятельности специальных каналов взаимодействия между обществом и государством. Одним из таких каналов — все более и более популярным во всем мире — становится институт общественно-консультативных структур (далее — ОКС)¹, представляющих собой организации, которые включают в себя как представителей институтов гражданского общества (прежде всего, некоммерческих организаций), общественности, бизнеса, так и государства. Основная функция таких структур — обсуждение общественно значимых вопросов и принятие рекомендаций для органов государственного управления.

Опыт западноевропейских стран показывает, что создание специальных структур для привлечения организаций гражданского общества к процессу принятия решений не только способствует учету разнообразных мнений, что в целом отражается на уровне

¹ Термины «общественно-консультативные структуры» (ОКС) и «общественно-консультативные органы» используются в данной работе как синонимы.

плюрализма в обществе, но и значительно повышает эффективность государственного управления в целом. В России в последние десять лет создание такого рода структур «сверху» стало неотъемлемой частью политики государства по отношению к институтам гражданского общества. Конечно, ОКС в нашей стране существовали и раньше, однако именно в 2000-е гг. наблюдается не только значительный рост их численности, но и и подчеркнуто внимательное отношение к их функционированию со стороны органов государственной власти.

Ситуация, сложившаяся в 2000-е гг., требует осмысления, попытка которого была проведена в рамках исследования Центра независимых социологических исследований (далее — ЦНСИ) «Усиление взаимодействия между региональными властями и организациями гражданского общества на Северо-Западе России: анализ и оценка»² группой исследователей, представляющих Факультет свободных искусств и наук Санкт-Петербургского государственного университета, Центр исследований модернизации Европейского университета в Санкт-Петербурге, Факультет политических и социальных наук Петрозаводского государственного университета и Институт регионального развития (г. Псков). Проект стал возможен благодаря финансовой поддержке Датского института по правам человека.

В рамках проекта были решены несколько важных задач. Во-первых, был осуществлен обзор действующих в России ОКС, их функциональной нагрузки и форм деятельности. Во-вторых, проведена работа по выявлению индикаторов и критериев эффективности общественно-консультативных органов. В-третьих, проанализированы условия деятельности, процедур и результатов функционирования ОКС в трех регионах России — Санкт-Петербурге, Республике Карелия и Псковской области. Наконец, предварительные выводы и окончательные результаты проекта были вынесены на обсуждение с представителями некоммерческого сектора и экспертного сообщества на встречах в Петербурге, Петрозаводске и Пскове.

² Методология проведенного исследования отражена в Приложении 1. Перечень научно-исследовательских работ по сходной проблематике приведен в Приложении 3.

Проведенное исследование, а также обсуждение его результатов в ходе серии круглых столов позволили сформулировать ряд рекомендаций, посвященных тому, как можно повысить уровень эффективности общественно-консультативных структур.

Постановка вопроса об эффективности ОКС в России требует внести одно важное замечание. Часто встречается точка зрения, согласно которой создание ОКС в 2000-е гг. является частью стратегии формирования авторитарного политического режима, предполагающего, в частности, контроль государства над структурами гражданского общества, а также использование разнообразных механизмов общественного участия для легитимации государственных решений. А поэтому институты, подобные ОКС, попросту не способны отражать актуальную для общества повестку дня и оказывать влияние на процессы управления³.

Однако наше исследование позволяет сделать вывод о том, что политический режим оказывает важное, но не решающее влияние на *степень эффективности общественно-консультативного органа*. Кроме режима, значимыми являются такие условия, как сложившиеся практики взаимодействия с некоммерческими организациями на региональном уровне, разнообразие состава ОКС и набор специфических социально-экономических и политических факторов, которые оказывают значительное влияние на результативность деятельности ОКС и ту роль, которую они играют в региональном политическом процессе.

Прежде чем перейти к раскрытию этого тезиса, мы хотели бы поблагодарить всех участников семинаров и круглых столов, прошедших в рамках проекта. Их критика и сомнения помогли нам отказаться от простых объяснений и быть более внимательными к процедурным особенностям функционирования ОКС. Мы выражаем особую благодарность Владимиру Якимцу (Институт системного анализа РАН, Московский физико-технический институт) за проявленный интерес к нашей работе, ценные комментарии и предложения. Также мы признательны Михаилу Горному (Санкт-Пе-

³ См., например: *Петров Н.* Общественная палата: для власти или для общества? // *Pro et Contra.* 2006. № 1. С. 40–55; *Richter J.* Putin and the Public Chamber // *Post-Soviet Affairs.* 2009. N 1. P. 39–65.

тербургский гуманитарно-политологический центр «Стратегия», Высшая школа экономики в Санкт-Петербурге) за острые, побуждающие совершенствоваться замечания. Исследовательская часть проекта не могла бы состояться без участия Елены Цумаровой (Петрозаводский государственный университет) и Елены Бабуриной (Институт регионального развития, г. Псков). Их аналитические материалы, подготовленные специально для нашего проекта, легли в основу предлагаемого в данной работе сравнительного анализа. Конечно же, нельзя переоценить роль ЦНСИ, сотрудники которого взяли на себя часть административных забот по проекту, а также лично директора Центра Виктора Воронкова, которого мы благодарим за терпимость в отношении предлагаемого нами исследовательского вопроса и методологии проведенного исследования, и Оксану Карпенко — за ценные замечания в адрес черновой версии данного текста. Мы признательны нашим друзьям и коллегам из Факультета свободных искусств и наук Санкт-Петербургского государственного университета и Европейского университета в Санкт-Петербурге за помощь в организации семинаров и круглых столов, а также подготовке текста брошюры к публикации. Наконец, мы выражаем благодарность Датскому институту по правам человека, обеспечившему финансовую поддержку проекта. В то же время мы хотим отметить, что позиция, представленная в данной работе, является исключительно авторской. За ее содержание, а также возможные ошибки и неточности несем ответственность только мы сами.

1. ОБЩЕСТВЕННО-КОНСУЛЬТАТИВНЫЕ ОРГАНЫ: ЦЕЛИ СОЗДАНИЯ И ПРАКТИКИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ В СРАВНИТЕЛЬНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

Общественно-консультативные структуры, выполняющие роль площадок, на которых, с одной стороны, происходит «гармонизация» интересов и требований государства, институтов гражданского общества и бизнеса, а с другой стороны, проводится общественная экспертиза проектов государственных решений, существуют не только в России. Анализ опыта межсекторного взаимодействия в

западноевропейских странах показывает, что создание специальных механизмов привлечения организаций гражданского общества (прежде всего, некоммерческих организаций, далее — НКО) к процессу принятия решений может иметь положительные последствия для учета мнения общественности в управлении.

Так, на уровне Европейского Союза (ЕС) был создан Европейский экономический и социальный комитет, который состоит из 344 членов, представляющих такие группы интересов, как профсоюзы, объединения работодателей и некоммерческие организации, работающие в сфере здравоохранения, образования, экологии, защиты прав меньшинств и т. д. Этот орган создан для «усиления демократической легитимности и эффективности Европейского Союза посредством вовлечения организаций гражданского общества в процесс принятия решений на уровне Европейского Союза»⁴. Основная функция консультативного органа состоит в подготовке рекомендаций для институтов принятия решений в ЕС (Европейская комиссия, Европейский парламент и Европейский Совет). Ежегодно Комитет подготавливает порядка 170 документов и обращений рекомендательного характера. Причем, только 15% из них разработаны по инициативе Комитета, то есть повестку дня в значительной степени формируют органы, принимающие решения.

На уровне национальных государств также существуют подобные консультативные органы. Так, например, ОКС — доминирующая форма взаимодействия в рамках поддержания трипартистского⁵ диалога, где ведущую роль играют такие сильные группы интересов, как работодатели и профсоюзы. В качестве примеров подобных ОКС могут быть названы: Совет по общественно-полезной деятельности, созданный в Польше в 2003 г.

⁴ Официальный сайт Европейского экономического и социального комитета. [Электронный ресурс] URL: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.about-the-committee>.

⁵ Трипартизм (от лат. *tripartitus* — состоящий из трех частей) — система трехстороннего представительства (государства, работников и работодателей или их уполномоченных) в процессе регулирования социально-трудовых отношений. Трипартистский диалог — взаимодействие между бизнесом, государством и профсоюзами.

при Министерстве по труду и социальной политике; Национальный трехсторонний социально-экономический совет при Президенте Украины; Экономический и социальный совет Республики Болгария; Эстонский экономический и социальный совет; Экономический и социальный совет Испании; Трипартистский совет Республики Литва; Экономический и социальный совет Португалии, и т. д.⁶

Исследования мирового опыта показывают, что обеспечение межсекторного взаимодействия и осуществление экспертизы — не единственные цели функционирования ОКС. Неожиданным образом создание подобного рода органов стало не только показателем открытости и демократичности той или иной политической системы, но также ответом на слабость парламентов — традиционных институтов, обеспечивающих представительство общественных интересов. Так, например, в Европейском Союзе — межгосударственном образовании, активно критикуемом за существенное влияние на процесс принятия решений неизбранных чиновников в условиях слабого Европейского парламента, — ОКС призваны обеспечивать общественное участие и, как следствие, легитимацию принятых политических решений.

Пример Европейского Союза показывает, что в рамках политических систем, переживающих «дефицит демократии», ОКС востребованы не меньше, чем в демократических государствах. В то же время известно, что недемократический политический режим диктует совершенно иные правила игры и, как следствие, может менять функциональную нагрузку создаваемых общественно-консультативных органов. В этом случае подобные структуры часто выполняют ограниченный набор функций, обеспечивая легитимность принимаемых решений, но не обладая при этом ресурсами для реального участия в разработке политического курса (policy) или влияния на его содержание.

⁶ Подробнее о составе участников, нормативной базе и результатах деятельности этих консультативных органов можно узнать на сайте Европейского экономического и социального комитета: <http://www.eesc.europa.eu/ceslink/>

Россия представляет собой яркий пример политической системы, не удовлетворяющей базовым характеристикам демократического политического режима и в то же время в течение последних семи лет активно внедряющей институт ОКС на всех уровнях власти. При этом наблюдатели отмечают,⁷ что даже в этих условиях встречаются ОКС, которые способны оказывать влияние на процесс принятия государственных решений. Это позволяет нам предположить, что политический режим — важное, но недостаточное объяснение степени влиятельности и результативности различных ОКС. В связи с этим нам представляется важным оценить деятельность созданных структур, определить их функциональную нагрузку и разработать рекомендации для их более успешного и эффективного функционирования. Именно этому был посвящен проект «Усиление взаимодействия между региональными властями и организациями гражданского общества на Северо-Западе России: анализ и оценка».

2. УЧАСТИЕ БЕЗ ДЕМОКРАТИИ: КОНТЕКСТ СОЗДАНИЯ ОКС В РОССИИ

В последние несколько лет мы являемся свидетелями серьезного изменения принципов государственной политики в отношении некоммерческих организаций, что проявляется как на уровне риторики, так и в принятии конкретных политических решений. Эта политика не отличается последовательностью, поскольку подвержена влиянию разнообразных и часто противоречащих друг другу факторов, среди которых можно назвать сокращение степени конкуренции на электоральном поле, централизацию системы государственного управления, проведение административной и бюджетной реформ (в том числе увеличение налогового бремени для всех физических лиц, включая НКО), внесение изменений в Гражданский кодекс, регламентирующих положение и правовой статус

⁷ См., например: *Тарасенко А.* Деятельность общественных палат в регионах России: эффективность vs. фиктивность // *Полития*. 2010. № 1(52). С. 80–88.

НКО в России. В результате в государственной политике по отношению к НКО сложно проследить единую логику прежде всего потому, что декларируемые цели не всегда соответствуют тем мерам, которые их сопровождают.

Так, особенностью взаимоотношений между государством и некоммерческим сектором в 2000-х гг. стало то, что власти рассматривают НКО в качестве ассистента в ходе реализации социальной политики. Для организаций, осуществляющих такую деятельность, создаются различные механизмы государственной поддержки: уже несколько лет распределяются гранты, ведётся разработка федерального и региональных законов о социально-ориентированных НКО, а также правительственной программы по их поддержке, обсуждается вопрос о снижении налогового бремени для определенных организаций.

Вместе с тем, в контексте ограничения политической конкуренции федеральные власти, а вслед за ними — и органы власти нижестоящих уровней склонны ограничивать взаимодействие с организациями, которые специализируются на правозащитной деятельности и представительстве интересов меньшинств. Наше исследование показывает, что в тех случаях, когда подобные НКО стремятся реализовать эту функцию посредством ОКС, они сталкиваются с административными барьерами, закрытостью и непрозрачностью процесса принятия политических решений. Таким образом, в целом ряде случаев характер политического режима препятствует выполнению основной декларируемой цели ОКС — осуществлению общественного контроля над деятельностью органов власти.

Повсеместное создание ОКС в российских регионах тесным образом связано с указанными тенденциями и поэтому должно рассматриваться именно в контексте политики федерального центра, который задает не только законодательные рамки для формирования такого рода структур, но и поощряет этот процесс, выступая в качестве инициатора создания соответствующих органов на всех уровнях власти. Можно выделить несколько инициатив федерального центра по продвижению консультативных площадок с привлечением представителей экспертного, академического сообществ и организаций некоммерческого сектора.

Одной из первых инициатив формирования ОКС стало создание Общественной палаты (ОП) при Президенте РФ Б.Н. Ельцине в 1994 г., что послужило сигналом для появления подобных органов на региональном уровне. Приведём лишь несколько примеров: Общественная палата при Главе администрации Брянской области, созданная в 1995 г. при активном участии полномочного представителя Президента в регионе М.М. Калашникова; Общественная палата Белгородской области (1994); Общественная палата Омской области (1994); Общественная палата при областной Думе Смоленской области (1996); Общественное совещание при Президенте Республики Башкортостан (1994). Несмотря на то, что во всех этих случаях сказывается очевидное влияние факта создания ОП на федеральном уровне, можно отметить значительное разнообразие институциональных форм совещательных органов, формируемых в регионах.

Следующая попытка создать системную переговорную площадку с представителями общественности связана с организацией Гражданского форума РФ в 2001 г. В дальнейшем подобные мероприятия проводились в регионах: так, в 2002 г. был проведен Гражданский форум в Тольятти, в 2003-м — в Нижнем Новгороде, а в 2004-м — в Перми.

В 2004 году, отменяя прямые выборы губернаторов и усиливая спецслужбы в борьбе с терроризмом, Президент РФ Владимир Путин выступил с инициативой создания Общественной палаты РФ. Вслед за этим Комиссия по правам человека при Президенте Российской Федерации была реформатирована в Совет при Президенте Российской Федерации по содействию развитию гражданского общества и правам человека. Формирование этих двух структур имело решающее значение для начала целой кампании по созданию подобных органов как на федеральном, так и на региональном уровнях. Так, в 2005 г. была принята «Концепция административной реформы в РФ в 2006–2008 годах»⁸. Этот документ был призван урегулировать распределение обязанностей и полномочий

⁸ Концепция административной реформы в РФ в 2006–2008 гг. одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г., № 1789-р.

исполнительных органов власти, в том числе в сфере взаимодействия с некоммерческими организациями. С целью повышения эффективности такого взаимодействия предлагалось создание «при органах исполнительной власти общественных советов с участием представителей гражданского общества»⁹. В рамках реализации принятой концепции был принят Указ Президента РФ от 4 августа 2006 г., № 842¹⁰, который регламентировал создание общественных советов при федеральных органах государственной власти.

С 2005 года начался этап унификации нормативных положений, согласно которым формируются и функционируют ОКС. Эта тенденция затронула и консультативные структуры при органах исполнительной и законодательной власти, и общественные комиссии, созданные при губернаторах, и появившиеся в это время общественные палаты.

Общей чертой региональных общественных палат является отсутствие институциональной привязки к органам власти. На графиках 1 и 2 показано изменение численности региональных ОКС, не имеющих формальной связи с органами государственной власти¹¹.

Если в случае с федеральным консультативным органом «независимое» положение в системе разделения властей можно объяснить попыткой сохранить относительную самостоятельность этого института, то в случае с регионами речь идет об экспорте норм федерального законодательства об ОП РФ на региональный уровень. То же касается и процесса формирования общественных палат, которые создаются согласно трехступенчатому принципу:

⁹ Концепция административной реформы в РФ в 2006–2008 гг.

¹⁰ Указ Президента РФ «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам», см.: <http://www.oprf.ru/ru/about/law/1034/>.

¹¹ Для составления графиков использовались данные об общих (широкопрофильных) ОКС, созданных в регионах России до 2005 г. (в выборку включено 19 регионов) и после 2005 г. (в выборку включено 46 регионов).

третья часть состава назначается губернатором, вторая треть — парламентом или органами местного самоуправления, а оставшаяся часть выбирается назначенными членами ОП из региональных НКО. За редким исключением, все общественно-консультативные органы, созданные в рамках структур исполнительной власти, также обладают стандартным набором полномочий, принципов формирования и процедур функционирования.

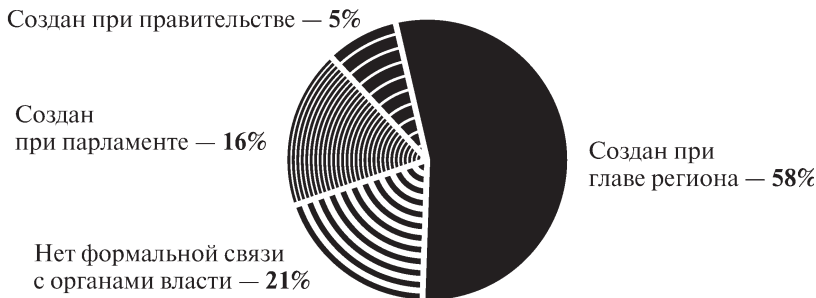


График 1. Связь региональных общественно-консультативных структур, созданных до 2005 г., с региональными органами государственной власти

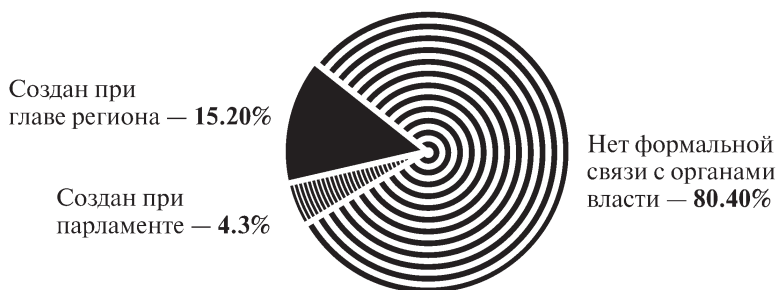


График 2. Связь региональных общественно-консультативных структур, созданных после 2005 г., с региональными органами государственной власти

На наш взгляд, негативным эффектом такого рода унификации является переформатирование тех консультативных органов, которые существовали до 2005 г. Так, существует множество примеров, когда сформированные еще в 1990-е гг. ОКС были преобразованы в структуры, подобные федеральным — Общественной палате РФ или Совету по содействию развитию гражданского общества и правам человека. Чаще всего это приводит к отказу от использования накопленного опыта, в то время как налаживание работы в рамках новых институтов требует длительного времени.

Таким образом, можно утверждать, что создание ОКС на региональном уровне, инициированное представителями власти, связано не столько с необходимостью обеспечения прозрачности принятия и реализации политических решений, осознаваемой региональными руководителями, сколько с требованиями, «спущенными» с федерального уровня. Учитывая такой контекст создания общественно-консультативных органов, специфику развития некоммерческого сектора и особенности взаимоотношений НКО с органами власти в регионах, можно констатировать, что процесс их оформления в качестве механизмов «обратной связи» сталкивается с многочисленными сложностями.

Принимая во внимание описанные выше тенденции, неудивительно, что многие эксперты негативно оценивают деятельность ОКС, созданных по таким правилам. Однако ряд исследований показали, что результаты функционирования общественно-консультативных органов варьируются от совершенно незначимых до оказания существенного влияния на процесс разработки политических решений, а потому принципиальным для нас представляется вопрос об условиях, в рамках которых данные структуры функционируют наиболее эффективно.

3. ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЩЕСТВЕННО-КОНСУЛЬТАТИВНЫХ ОРГАНОВ

Что же такое эффективность ОКС? Под **эффективностью** мы понимаем способность общественно-консультативного органа принимать активное участие в процессе формирования политического

курса, **вынося собственную повестку** дня на рассмотрение органов власти и **принимая решения, которые направлены на её реализацию**. Таким образом, наш подход к определению эффективности состоит из двух частей: тех вопросов, которым посвящена текущая деятельность ОКС (способность формировать актуальную повестку дня), и наличия или отсутствия возможности влиять на принятие политических решений (результативность в реализации этой повестки).

Такое определение требует двух важных замечаний.

Во-первых, при оценке эффективности ОКС необходимо отделять интересы и цели функционирования самого органа от интересов и целей участия в работе ОКС некоммерческих организаций. Именно поэтому мы обращаем внимание на уставные цели соответствующей структуры. Некоммерческие организации могут руководствоваться самыми разными причинами для участия в ОКС, а, кроме того, результат взаимодействия ОКС и представителей государства может не всегда удовлетворять интересы каждой участвующей в работе ОКС организации.

Во-вторых, мы далеки от того, чтобы рассматривать общественно-консультативные структуры как институты, обеспечивающие демократический политический режим или способные радикальным образом изменить политический курс, реализуемый региональным правительством. Подобные ожидания от органов, по определению являющихся *консультативными*, представляются преднамеренно завышенными и не всегда реализуемыми даже в условиях полноценного функционирования демократических институтов.

Для нашего исследования в каждом регионе были выбраны по два ОКС — наиболее результативный и наименее результативный.¹² Основаниями для отнесения того или иного ОКС к соот-

¹² На предварительном этапе были проанализированы различные организационные и процедурные формы функционирования ОКС. Результаты анализа отражены в Приложении 2. Мы изучили ОКС, функционирующие в Санкт-Петербурге, Республике Карелия и Псковской области, однако в целом полученный результат отражает ситуацию во всех регионах страны.

ветствующей категории являлось, прежде всего, мнение экспертов — представителей НКО, участвующих в работе органа, и наблюдателей из академического сообщества, а также соотнесение полученных оценок с анализом результатов деятельности соответствующего ОКС.

Необходимо отметить — и это следует из предложенного выше определения эффективности, — что низкая степень результативности ОКС не предполагает неработоспособность данного органа. Речь идет об оценке возможностей ОКС рассматривать наиболее актуальные вопросы государственного управления и формулировать адекватные рекомендации для органов власти.

В таблице 1 представлены ОКС, избранные для анализа.

Таблица 1. Примеры деятельности ОКС, избранных для анализа

Название региона	Высокая степень результативности	Низкая степень результативности
Санкт-Петербург	Координационный совет по взаимодействию с НКО при Правительстве Санкт-Петербурга	Общественный совет Санкт-Петербурга
Республика Карелия	Совет неправительственных организаций при Председателе Законодательного Собрания Республики Карелия	Совет при Главе Республики Карелия по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека
Псковская область	Общественный совет по вопросам культурного наследия при Губернаторе Псковской области	Общественная палата Псковской области

Дальнейший анализ позволил нам выделить три основных типа ОКС, которые отражают направленность их деятельности и ту повестку дня, которая находится в центре их рассмотрения:

1. Повестка дня ОКС состоит из стратегических вопросов, связанных с функционированием некоммерческого сектора в целом (создание законодательной базы для взаимодействия органов государственной власти с некоммерческими организациями). К этому типу можно отнести Координационный совет по взаимодействию с НКО при Правительстве Санкт-Петербурга.

2. Повестка дня ОКС направлена на решение тактических задач и включает решение повседневных вопросов, реагирование на острые социально значимые вопросы и часто касается выделения финансовых средств из бюджета на реализацию какого-либо социально значимого проекта. Примерами ОКС такого типа могут служить Совет неправительственных организаций при Председателе ЗС РК, Совет при Главе РК по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека, Общественный совет по вопросам культурного наследия при губернаторе Псковской области.

3. Повестка дня не отражает интересы местного сообщества и в основном включает вопросы, которые находятся на периферии общественно значимого спектра проблем. Здесь в качестве примеров можно привести Общественный совет Санкт-Петербурга и Общественную палату Псковской области.

К **первому типу ОКС** относится Координационный совет по взаимодействию с НКО при Правительстве Санкт-Петербурга, основной задачей которого является обеспечение возможностей для лоббирования интересов развития некоммерческого сектора в целом. Это отмечают члены Координационного совета в интервью:

Координационный совет был создан для того, чтобы иметь возможность решать вопросы, которые касаются работы НКО на самом высоком уровне. Потому что многие вопросы, которые касаются некоммерческих организаций, должны решаться на уровне межведомственного взаимодействия (Анна Орлова, Директор направления «Ресурсный центр для НКО»).

Главная задача Координационного совета — развитие взаимодействия двух секторов (гражданского и властного), а также влияние на создание условий для эффектив-

ного развития деятельности НКО (Владимир Лукьянов, председатель Санкт-Петербургской региональной благотворительной организации «Невский Ангел»).

Оценки экспертов были соотнесены с результатами деятельности Координационного совета. Так, работа Совета направлена на создание нормативного регулирования деятельности НКО в Санкт-Петербурге, закрепление полномочий органов власти и принципов сотрудничества с некоммерческими организациями. Среди наиболее важных результатов деятельности Координационного совета можно назвать следующие:

— принятие Концепции взаимодействия исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга с общественными объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями «Общественно-государственное партнерство» на 2008–2011 гг.¹³;

— внесение поправок в законопроект «Об основах политики Санкт-Петербурга в области поддержки социально-ориентированных НКО»;

— разработка проекта закона Санкт-Петербурга «О взаимодействии органов государственной власти Санкт-Петербурга с общественными объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями»¹⁴.

По словам главного специалиста отдела по взаимодействию с общественными организациями Комитета по молодежной полити-

¹³ Концепция взаимодействия исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга с общественными объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями «Общественно-государственное партнерство» на 2008–2011 годы. [Электронный ресурс]: http://www.kpmp.ru/vzaimodejstvie_s_obwestvennymi_ob_edineniyami/obwestvenno-gosudarstvennoe_partnerstvo/koncepciya/.

¹⁴ Проект закона «Об основах политики Санкт-Петербурга в области поддержки социально ориентированных НКО». [Электронный ресурс]: http://www.kpmp.ru/vzaimodejstvie_s_obwestvennymi_ob_edineniyami/obwestvenno-gosudarstvennoe_partnerstvo/proekt_zakona_sankt-peterburga_o_a/.

ке и взаимодействию с общественными организациями Правительства Санкт-Петербурга Романа Бояркова¹⁵:

Принятие Концепции взаимодействия исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга с общественными объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями «Общественно-государственное партнерство» на 2008–2011 годы стало важным результатом деятельности Координационного совета. Ему удалось поменять политику города на уровне моделей: с клиентской модели на модель общественно-государственного партнерства. Понятно, что это произошло только на нормативном уровне и на уровне стратегическом, идеологическом, но это главное достижение.

Деятельность общественно-консультативных органов, которые отнесены ко **второму типу ОКС**, направлена на решение тактических вопросов, связанных с возникающими сложностями и конкретными проблемами в определенной сфере. К этому типу были отнесены такие ОКС, как Общественный совет (ОС) по вопросам культурного наследия при Губернаторе Псковской области и Совет неправительственных организаций при Председателе Законодательного Собрания Республики Карелия.

Наиболее значимым результатом работы Общественного совета его члены считают трансформацию органа охраны памятников. В Псковской области насчитывается более пяти тысяч объектов культурного наследия. Ранее их охраной занимался отдел Комитета по культуре, который состоял из пяти человек. При поддержке Общественного совета количество сотрудников отдела было увеличено до 30 человек.

Вторым важным результатом работы Совета стало принятие региональной программы по сохранению культурного наследия. Кроме того, среди значимых решений, принятых на Совете, было определение охранных зон в Пскове, что позволило упростить раз-

¹⁵ Должности и место работы респондентов здесь и далее указаны на момент проведения интервью.

решение конфликтов и регламентировать взаимодействие между городскими властями, Обществом по охране памятников истории и застройщиками. Один из членов Общественного совета следующим образом характеризует деятельность ОКС:

Совет очень деятельный, более рабочего общественного органа в Пскове нет (Ирина Голубева, Председатель Псковского областного отделения Всероссийского общества охраны памятников истории и культуры).

Деятельность Совета НПО при Председателе Законодательного Собрания РК в основном связана с законодательными инициативами и предложениями. На основании отчета за 2004–2006 гг. можно выделить следующие результаты работы Совета: проведена общественная экспертиза нового Лесного кодекса и приняты рекомендации в Государственную Думу РФ; Совет НПО поддержал инициативу Комитета по законности и правопорядку ЗС РК и МВД РК о разработке закона «Об участии жителей Республики Карелия в охране общественного порядка», продвижение которого тормозилось Управлением Министерства юстиции РФ по РК.

Члены Совета следующим образом характеризуют его деятельность:

На тот период 2005–2006 гг., Совет был наиболее авторитетной и весомой площадкой, где могли НПО вести диалог с властью. Других площадок таких в Карелии не было... если бы не было Совета, то к нам вообще бы никто не прислушивался (Николай Оськин, директор Карельского ресурсного центра некоммерческих организаций).

Это действительно обсуждение актуальных тем, забрасывание их на обсуждение общественностью (Роман Голубев, заместитель директора Карельского регионального центра молодежи).

К третьему типу общественно-консультативных органов относятся такие структуры, которые рассматривают вопросы, находя-

щиеся на периферии общественных интересов. К таким структурам были отнесены: Общественный совет Санкт-Петербурга и Общественная палата Псковской области.

Основным результатом работы Общественной палаты Псковской области стало создание нормативной базы, регулирующей работу Палаты. Кроме того, был заключен ряд договоров о сотрудничестве с различными органами власти и общественными организациями: с Администрацией ПО, Областным собранием ПО, Советом ректоров, Красным Крестом, Юридической клиникой МОСА и т. д. Таким образом, основные результаты деятельности работы связаны с формированием нормативной базы для деятельности ОП. Вместе с тем предложение обсудить такие вопросы, как закон о бюджете, не нашло поддержки среди членов ОП:

Мы пытались организовать общественную экспертизу закона о бюджете, но так и не смогли собраться (член Общественной Палаты Псковской области).

Основная повестка дня Общественного совета Санкт-Петербурга состоит из обсуждения вопросов, касающихся установки памятников и присуждения наград в Санкт-Петербурге. Именно этим вопросам посвящены в основном заседания Президиума ОС. Возможно, это связано с тем, что Общественный совет наделен правом выносить окончательное решение по вопросам установки памятников в Санкт-Петербурге. Отсутствие обсуждения актуальных для города вопросов члены Совета объясняют следующим образом:

Рейтинг участия в Общественном совете выше (стремление оказаться в списке), чем мотивация к работе в Совете, поэтому фамилий больше, чем тем и дискуссий (Владимир Лукьянов, председатель Санкт-Петербургской региональной благотворительной организации «Невский Ангел»).

Обзор деятельности общественно-консультативных органов показывает, что в зависимости от направленности деятельности

такие структуры могут играть различную роль в процессе принятия и реализации политических решений. Для того чтобы понять, от чего зависит формат деятельности и её результативность, необходимо обратиться к анализу условий функционирования общественно-консультативных органов.

4. СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ФАКТОРОВ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННО-КОНСУЛЬТАТИВНЫХ ОРГАНОВ И ОЦЕНКА ИХ ВЛИЯНИЯ

Часто мы можем услышать мнение, согласно которому в условиях дефицита демократических институтов ОКС становятся не более чем имитацией межсекторного взаимодействия. Как уже было сказано выше, такая позиция представляется нам упрощенной, так как опыт показывает, что в нашей стране работают как эффективные, так и неэффективные консультативные структуры. Данная часть работы посвящена выявлению тех условий, которые оказывают действительно значимое влияние на эффективность функционирования ОКС.

Первым важным условием является взаимная заинтересованность органов власти и НКО в их создании. Часто можно наблюдать ситуацию, при которой ОКС создается чиновниками «по необходимости» — пришла разрядка сверху или требуется показать активное взаимодействие с институтами гражданского общества. В то же время представители НКО могут не проявить интереса к нововведению, в результате чего орган может оказаться работающим только на бумаге. Возможна и обратная ситуация, когда у НКО существует потребность в площадке для представительства интересов, но власти не видят необходимости серьезного участия в такого рода структурах.

Первый из описанных выше вариантов имел место при формировании Общественной палаты Псковской области. Подчиняясь указаниям федерального центра, региональные власти в 2009 г. приняли закон об Общественной палате. Тот факт, что эта структура была создана относительно поздно (большинство общественных палат в регионах России было сформировано в период с 2005

по 2007 г.), указывает на отсутствие необходимости в её формировании для региональных руководителей. Не было проявлено интереса к новой структуре и со стороны некоммерческого сектора:

Они (НКО) сами по себе. Притом, что их 1114 сейчас, многие только на бумаге. Они сами по себе. Устав есть, и работают. Они не нуждаются в нас (председатель Общественной палаты Леонид Трифонов)¹⁶.

Совершенно иные мотивы мы наблюдаем при изучении процессов создания Координационного совета при Правительстве Санкт-Петербурга и Общественного совета по вопросам культурного наследия при Губернаторе Псковской области. Члены Координационного совета сходятся во мнении, что этот общественно-консультативный орган был создан по инициативе органов власти и НКО, что способствовало успешной реализации этого проекта.

Инициаторами создания Координационного совета, с одной стороны, были НКО, а с другой стороны — Комитет по молодежной политике, для того чтобы иметь возможность решать вопросы, которые касаются работы НКО на самом высоком уровне (Анна Орлова, Директор направления «Ресурсный центр для НКО»).

Инициатива создания родилась еще в конце 90-х годов в группе гражданских организаций, туда же входили «Невский Ангел», Фонд Возрождения Санкт-Петербурга, ЦРНО, «Стратегия» и ряд других. В 2004 году мы обнаружили инициативу в Комитете по молодежной политике и взаимодействию с общественными организациями. Состоялась встреча инициативной группы, и начался процесс создания КС очень по-человечески и квалифицированно (Владимир Лукьянов, председатель Санкт-Петербургской региональной благотворительной организации «Невский Ангел»).

¹⁶ Мы выражаем соболезнование родным, близким и коллегам Леонида Николаевича Трифонова в связи с его кончиной 22 июня 2011 г.

Общественный совет по вопросам культурного наследия при Губернаторе Псковской области, как и региональная Общественная палата, был создан в 2009 г. Инициатива его формирования исходила от Губернатора А.А. Турчака. Миссией Совета были объявлены экспертное обсуждение вопросов охраны культурного наследия в Псковской области и решение основных проблем в этой сфере. Важно отметить тот факт, что в феврале 2009 г. А. Турчак был впервые назначен губернатором Псковской области. В отсутствие возможности обеспечения признания и поддержки со стороны регионального сообщества посредством выборов, создание дополнительных площадок для взаимодействия с общественностью может рассматриваться в качестве способа обеспечения легитимности губернатора в регионе. При этом вопрос сохранения культурного наследия является, с точки зрения опрошенных экспертов, стержневым, основообразующим для псковской региональной идентичности, а потому, в отличие от Общественной палаты, работа такого Совета рассматривалась в качестве необходимой и важной как для представителей властей, так и для заинтересованных групп, участвующих в работе ОКС.

По мнению членов Общественного совета, такая заинтересованность губернатора в деятельности Совета оказывает положительное влияние на его результативность.

Он (губернатор) пытается дойти до самой сути обсуждаемых вопросов (Ольга Козырева, Член Общественного совета по вопросам культурного наследия при Губернаторе Псковской области).

Совет НПО при Председателе ЗС РК обязан своим появлением стремлению воплотить на региональном уровне идею Совета НПО при Председателе Государственной Думы третьего созыва¹⁷. Проявленная карельским парламентом инициатива была поддер-

¹⁷ Белокурова Е., Ноженко М., Торхов Д., Яргомская Н. Почему НКО и власти нужны друг другу? Модели взаимодействия в регионах Северо-запада. // Публичная политика: вопросы мягкой безопасности в Балтийском регионе. / М. Горный (ред.). СПб: Норма, 2004. С. 77.

жана некоммерческими организациями, что стало в итоге залогом эффективности его деятельности. При этом Совет при Главе Республики Карелия по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека был создан в русле федеральных тенденций в тот момент, когда подобный орган появился на месте Комиссии по правам человека при Президенте РФ. Здесь важно отметить, что существовавшая при Главе Республики Карелия Комиссия по правам человека была расформирована. Такое очевидное следование федеральным трендам сигнализирует о политических мотивах и, скорее всего, показывает отсутствие заинтересованности в существовании подобной консультативной структуры в регионе.

Приведенный выше пример создания псковского Общественного совета по вопросам культурного наследия показывает, что политическая ситуация, в которой создаётся общественно-консультативный орган, оказывается значимым фактором, обеспечивающим мотивацию органов власти, необходимую для эффективной работы ОКС. Наличие политической заинтересованности в привлечении дополнительной общественной поддержки может дать возможность для НКО лоббировать свои интересы в процессе создания ОКС. В условиях поиска легитимности и/или конкурентной политической борьбы в регионе может сформироваться благоприятная **структура политических возможностей**, предполагающая открытость органов государственной власти для создания площадок взаимодействия с обществом в целом и третьим сектором в частности.

Следующим условием эффективного функционирования ОКС является его **состав**. Спектр представленных в структуре интересов определяет ресурсный потенциал для продвижения той или иной повестки дня. Поэтому особое внимание необходимо уделить процедурам формирования ОКС и возможностям НКО влиять на этот процесс.

Такие общественно-консультативные органы, как Совет НПО при Председателе ЗС РК и Координационный совет при Правительстве Санкт-Петербурга, имеют возможность формировать повестку дня самостоятельно или совместно с органами власти. При этом Совет НПО на 88,5% состоит из представителей некоммерческих

организаций, а Координационный совет на 50%. Процесс формирования Координационного совета является примером высокой степени самоорганизации НКО, которые определяют состав Совета, выбирая самые значимые НКО в городе.

Совет в принципе не менял своего состава с момента создания. Изначально был предложен набор кандидатур, которые губернатор утвердила. Инициаторы создания Совета стремились предлагать людей, которые бы представляли разные сегменты, чтобы были представлены и женские организации, и организации здравоохранения, и тех, кто занимается добровольчеством, и молодежные организации. И приглашать тех, кто представляет собой объединение организаций (Анна Орлова, директор направления «Ресурсный центр для НКО»).

В состав Совета вошли порядка 18 организаций, которые выполняют определенную ведущую функцию в своей отрасли (Владимир Лукьянов, председатель Санкт-Петербургской региональной благотворительной организации «Невский Ангел»).

Состав Координационного совета формировался таким образом, чтобы обеспечить репрезентативность значимых объединений НКО, работающих в Санкт-Петербурге. Это обеспечило присутствие в консультативном органе действительно сильных НКО, обладающих значимыми ресурсами и общественным весом в городе. Такой состав Координационного совета определил общую направленность его работы: отстаивание интересов третьего сектора в целом, решение структурных вопросов, касающихся значительного числа НКО.

В ситуации, когда в состав ОКС входят «представители широкой общественности» — статусные люди, занимающие важные «общественно-полезные» позиции (директора школ, больниц, музеев и т. д.), повестка дня претерпевает серьезные изменения. Такие ОКС склонны принимать решения, не затрагивающие острые, важные и стратегические вопросы. Это, несомненно, снижает уровень эффективности общественно-консультативного органа.

И конечно же, влияет подбор [членов] общественных советов, чтобы не было случайных людей. Потому что... не из-за того, что... он хороший, но он там не нужен на совете... просто так почетно посидеть как-то приятно там, в хорошей обстановке, с министром пообщаться... важно, если они хотят что-то тоже изменить и как-то повлиять (Николай Оськин, директор Карельского ресурсного центра некоммерческих организаций).

В основе создания Общественного совета Санкт-Петербурга лежал принцип выбора самых почетных и уважаемых людей города. Исходя из этого, его задача состояла в том, чтобы выразить мнение «просвещенной» общественности по значимым для города вопросам.

В состав Общественного совета входят люди разных профессий и интересов — люди с большим жизненным опытом. Каждый хорошо знает, чем «дышит» город, чем живут горожане. Мы пропускаем через призму своего опыта точки зрения наших горожан и по наиболее актуальным проблемам. Аккумулируем эти предложения и доводим их до сведения правительства города и губернатора. Практика показывает, что к нашему мнению прислушиваются (Игорь Соболевский, член Общественного совета Санкт-Петербурга, почетный консул Перу в Санкт-Петербурге).

Возможность не оглядываться на выборную процедуру позволяла собрать в команду настоящих профессионалов, патриотов своего дела, людей, которым не нужны дополнительные должности, звания, привилегии. Губернатор и Председатель Совета при формировании состава внимательно обсуждали каждую кандидатуру. Основную подготовительную работу, конечно, проводил Председатель Совета Козырев» (Виктор Рыбин, ответственный секретарь Общественного совета Санкт-Петербурга).

Таким образом, формирование Общественного совета происходило в закрытом режиме, что привело к ограничению спектра представленных интересов узким кругом лиц и организаций. Если мы посмотрим на состав Общественного совета, то увидим, что две трети его членов представляют коммерческие организации и государственные учреждения. При этом только 13% членов — это представители некоммерческих организаций.

Такой подход к формированию ОКС можно рассматривать сквозь призму наследия советской эпохи с её представлением об «общественности», с одной стороны, как о социально-активных гражданах, которых «выдвинули на общественную работу», а с другой стороны, как о «типичных» представителях всевозможных социальных групп: от академиков до директоров колхозов, от театральных деятелей до профсоюзных активистов, для которых такая деятельность считается «общественной нагрузкой», важной с точки зрения их символического капитала. Понимаемая таким образом «общественность», как правило, служит источником таких гражданских инициатив, которые не противоречат политическому курсу правительства. Подобная система представительства, по нашему глубокому убеждению, не способна формировать альтернативную повестку дня, отстаивать наиболее острые потребности граждан. Поэтому подобный способ формирования ОКС ограничивает возможности этого органа выступать в качестве рупора для широкого спектра гражданских инициатив.

Пример Общественной палаты Псковской области также подтверждает вывод о том, что назначение «сверху» важных, влиятельных граждан не стимулирует их заинтересованность в активной деятельности в ОКС. Этот орган, как и большинство ОП в России, создается по трехступенчатому принципу: одна треть (12 человек) утверждается губернатором, вторая треть — Псковским областным собранием депутатов, а последняя треть избирается утвержденными членами Общественной палаты из кандидатур, предложенных главами муниципальных районов области и городских округов. Этот принцип также можно охарактеризовать как довольно закрытый, что и объясняет отсутствие заинтересованности у членов Общественной палаты в дальнейшей работе.

Дело состоит в том, что без пинка или какого-то одобрительного взгляда ничего не будет. Народ очень быстро понимает, ну, а кому мы нужны? Главный итог, что, полтора года проработав, люди поняли, что Общественная палата по большому счету никому и не нужна (Леонид Трифонов, секретарь Общественной палаты Псковской области).

Таким образом, присутствие в составе общественно-консультативных органов НКО, располагающих собственными ресурсами (включенность в сети, обладание альтернативными источниками финансирования), при прочих благоприятных условиях влияет на формирование стратегической повестки дня и способствует принятию высокого качества решений, которые требуют знания законодательства и высокого уровня профессионализма.

В то же время «закрытость» процесса рекрутирования членов ОКС свидетельствует о стремлении органов власти включить в его состав «своих» людей, с которыми уже налажен опыт сотрудничества, что, несомненно, сужает представленность общественных интересов. Этот вывод также перекликается с предыдущим тезисом о важности обоюдной инициативы органов власти и НКО при формировании ОКС, которая часто сопровождается высокой степенью открытости в ходе создания и дальнейшего функционирования ОКС.

Принципиальным для нас представляется вопрос об участии представителей органов государственной власти в работе ОКС, а также характере формальной связи между ОКС и органами власти. Речь в данном случае идет о том, создан ли общественно-консультативный совет при губернаторе, правительстве, определенном ведомстве или формально не привязан к ним. Как известно, по последней модели формируются современные общественные палаты. По мнению экспертов, это имеет большое значение для результативности ОКС.

Очень важно, что Совет возглавляет вице-губернатор, так как это высокий уровень принятия решений, которые в этой иерархии обязательны. Но это и ограничение, так

как мы попадаем в заложники графику, потому что нам важно присутствие вице-губернатора (Анна Орлова, Директор направления «Ресурсный центр для НКО»).

Также важным представляется, кто именно руководит ОКС. Это связано с тем, что решения ОКС имеют рекомендательный характер и поэтому могут быть проигнорированы органами исполнительной и законодательной власти. В тех же случаях, когда принимаемые решения подписываются председателем, являющимся при этом должностным лицом высокого уровня, они становятся обязательными для исполнения и отражаются в постановлениях и распоряжениях органов государственной власти. Такая ситуация наблюдается, к примеру, в Совете неправительственных организаций при Председателе Законодательного Собрания РК и Координационном совете при Губернаторе Санкт-Петербурга.

Это условие, по мнению наших экспертов, является важным фактором развития консультативного органа с точки зрения мотивации работы НКО и эффективности ОКС в целом. Случай Общественной палаты Псковской области, которая лишена этого важного административного ресурса, показателен. Вместе с тем члены Совета по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека при главе РК подчеркивают, что этот механизм не всегда работает.

Многие рекомендации Совета остаются нереализованными. Даже если Глава РК в целом одобряет решения Совета, реализация их передается в профильные министерства и ведомства, которые не активно стремятся к учету мнения общественности (Русанов Юрий Васильевич, директор Карельского центра трансфера технологий и инноваций «Синергия»).

Итак, на эффективность деятельности общественно-консультативных органов оказывают влияние несколько факторов. Прежде всего, это возможность участия всех заинтересованных сторон (НКО и представителей органов власти) в выработке процедур формирования и функционирования ОКС. Участие значимых,

реально работающих и ресурсо-обеспеченных НКО является залогом их активной работы в рамках ОКС. Формальная связь с определенным органом государственной власти имеет большое значение для дальнейшего продвижения принятых ОКС решений и их дальнейшей реализации. К тому же, если решение консультативного органа подписано статусным должностным лицом, оно имеет больше шансов быть воплощенным в жизнь. В целом следует отметить, что уровень развития некоммерческого сектора и открытость органов власти влияют на то, насколько успешно будут работать общественно-консультативные структуры в том или ином регионе.

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ РАБОТЫ ОКС

ОБЩИЕ ЗАМЕЧАНИЯ

Главным условием успешной реализации наших предложений является создание государством ОКС именно как формы гражданского участия, в котором заинтересованы представители органов власти. При этом источником этого интереса могут выступать совершенно разные мотивы — как удержание властных позиций, так и идеологическая приверженность принципам демократического представительства.

Мы полагаем, что целью государства должно быть установление и развитие взаимовыгодных контактов с представителями наиболее активной части гражданского общества, работающими в рамках различных неправительственных некоммерческих организаций, формальных или неформальных инициатив. Если допустить, что приоритетными для современного российского государства являются иные цели, не связанные напрямую со стратегией создания и поддержания диалога с гражданским обществом, а связанные, например, с поиском форм контроля над обществом вообще, то наши рекомендации начисто лишены смысла.

Другим условием успешного применения рекомендаций является степень развитости некоммерческого сектора — наличие альтернативных источников финансирования НКО, помимо государственных, и степень внутренней интеграции некоммерческого сектора (существование ассоциаций и объединений НКО, включенность в общероссийские и международные сети), опыт сотрудничества НКО с органами власти: участие в конкурсах, совместная реализации правительственных программ, и т. д. Все эти характеристики являются значительным фактором, который определяет потенциал НКО продуктивно участвовать в формировании и поддержании работы общественно-консультативного органа.

РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Формирование ОКС

Анализ условий формирования общественно-консультативных структур в российских регионах показывает, что органы государственной власти имеют неполное представление о состоянии и результатах деятельности местных НКО. Это связано с тем, что партнерство государства и некоммерческого сектора ограничено сотрудничеством, во-первых, с профессиональными союзами и объединениями, которые состоят из бывших государственных служащих и руководителей государственных учреждений, а во-вторых, с организациями, которые традиционно получают поддержку от государства (например, ветеранские объединения и организации инвалидов). Это накладывает свою специфику на форму и повестку дня сотрудничества государства с соответствующими некоммерческими организациями, часто ограничивая его финансовой поддержкой. Для формирования более системного подхода к взаимодействию с НКО в рамках ОКС представляется важным налаживать партнерские отношения с широким спектром НКО. Этому может способствовать кооперация с уже существующими ресурсными центрами НКО в регионе и различного рода инициативами по созданию подобных организаций. Привлечение всех видов НКО и организаций, работающих в разных сферах, позволит учесть интересы всего сообщества и обеспечить легитимность формируемого органа. Прозрачность в выработке положения об ОКС и формах участия в его работе представителей НКО помимо тех, которые туда будут выбраны, увеличит капитал доверия к этому органу и, таким образом, повысит степень эффективности его работы.

Для реализации принципа представительства важно разработать прозрачные и демократичные процедуры привлечения представителей действующих региональных НКО, а также неформальных гражданских инициатив для формирования состава ОКС. Это позволит снизить издержки по определению наиболее значимых НКО в регионе (в целом или в какой-то определенной сфере) и обеспечить адекватное их представительство в ОКС. Наиболее

результативным, с нашей точки зрения, является организация широких общественных слушаний по вопросу выработки принципов создания и функционирования ОКС (разработка закона и положения об ОКС). Рекомендуемым способом формирования ОКС представляется организация открытых выборов членов ОКС с широким привлечением региональных НКО.

В качестве конкретных шагов рекомендуется предпринять следующее:

- 1) регулярно проводить мониторинг структуры и тенденций развития региональных некоммерческих организаций с привлечением независимых исследовательских центров;
- 2) широко информировать некоммерческий сектор о формировании состава ОКС и активно привлекать ресурсные центры и объединения НКО для выработки нормативной базы и формирования состава ОКС;
- 3) разработать формы участия НКО в формировании состава ОКС (проведение формальных и неформальных консультаций, письменных или телефонных опросов и организация выборов членов ОКС);
- 4) соблюсти равное представительство ведущих организаций, работающих в той или иной сфере: работа с незащищенными группами населения (молодежь, пенсионеры, люди с ограниченными возможностями и т. д.), досуговая сфера (спорт, культура), правозащитная деятельность, защита окружающей среды и т. д. При этом, конечно, ориентироваться необходимо не столько на формальный набор возможных НКО, сколько на реальный портрет НКО того или иного региона.

Для того, чтобы обеспечить участие представителей НКО в создании и функционировании ОКС, необходимо детализировать существующую нормативно-правовую базу. Целесообразно установить требование об обязательной принадлежности членов ОКС к некоммерческим организациям. Это, по всей видимости, делает не только более точными принципы рекрутирования потенциальных членов ОКС, но и явным образом оказывает влияние на его эффективность.

Результаты исследования показывают, что принцип, согласно которому ОКС формируется из числа почетных граждан и дирек-

торов предприятий, с одной стороны, не дает возможности взаимодействовать с представителями граждански активной части населения, а с другой — делает вопрос диалога между обществом и государством прерогативой различного рода элиты — научной, художественной, образовательной, фактически исключая из данного диалога гражданских активистов.

Процедуры функционирования ОКС

Следующий блок рекомендаций связан с процедурами и принципами функционирования ОКС. Сформулированные предложения в основном касаются изменений нормативных документов, регламентирующих работу консультативного органа (законы, положения), и административных регламентов исполнительных и законодательных органов власти.

Как показывает сравнительный анализ, эффективность ОКС определяется, кроме прочего, сферой его деятельности, которая формируется как органами власти, так и самими членами ОКС. На наш взгляд, необходимо, чтобы повестка дня формировалась не только по запросу от администрации региона, но и в соответствии с общественными потребностями, которые транслируют НКО. С одной стороны, это позволит наладить обратную связь, невозможную в случае одностороннего внесения пунктов повестки дня исключительно со стороны представителей администрации. С другой стороны, это обеспечит обмен информацией между НКО и органами власти и формирование набора вопросов, вокруг которых и будет выстраиваться взаимодействие. Выработка общего видения целей и задач в значительной степени повышает мотивацию для дальнейшей совместной работы над повесткой дня ОКС. Таким образом, процедурное закрепление участия НКО при формировании повестки дня для обсуждения на заседаниях ОКС может стать важным механизмом стимулирования заинтересованности её членов в разработке рекомендаций и предложений по актуальным для них вопросам.

Исходя из полученных материалов о деятельности ОКС, мы можем констатировать, что расширение компетенций ОКС и разработка механизмов их реализации стоят очень остро на повестке дня практически перед всеми структурами, включенными в анализ.

Отсутствие таких процедур является барьером на пути продвижения общественных инициатив. Поэтому мы считаем необходимым рекомендовать органам власти подробно прописать в положениях (или законах) об ОКС процедуры участия членов ОКС в законотворчестве и процессе принятия подзаконных нормативных актов (правительственные программы, концепции и т.д.).

Для эффективного участия членов ОКС в процессе принятия политических решений необходимо отразить соответствующую роль консультативных структур в административных регламентах исполнительных и законодательных органов власти. Также продвижению этого принципа могло бы способствовать наделение ОКС правом прямого участия в формировании и обсуждении региональных и федеральных актов, имеющих большое значение для социально-экономического и культурного развития региона. В частности, целесообразным представляется законодательное закрепление общественной экспертизы в рамках ОКС законопроектов и правительственных программ, касающихся развития некоммерческих организаций. В то же время достаточно смелым, но чрезвычайно важным шагом в этом направлении могло бы стать наделение региональных консультативных органов правом законодательной инициативы.

Представляется целесообразным предусмотреть в положении или законах об ОКС формальную связь со структурными подразделениями органов власти и присутствие высокопоставленных чиновников и/или политиков на заседаниях ОКС. Это позволит повысить статус принимаемых решений, что является принципиально важным для бюрократических структур. Необходимо отметить, что участие чиновников должно быть законодательно уравновешено таким образом, чтобы возможные разногласия решались демократическим голосованием, а не исключительно мнением того или иного высокопоставленного чиновника.

Поскольку решения ОКС имеют рекомендательный характер, они могут игнорироваться органами власти. Поэтому важно, чтобы роль ОКС была прописана в законодательной процедуре, а решения были обязательны для рассмотрения органами власти. Для того чтобы повысить статус принимаемых решений, мы считаем необходимым разработать и принять нормативные документы (постановления правительства и другие подзаконные акты), которые рег-

ламентировали бы обязательное рассмотрение предложений ОКС соответствующими подразделениями исполнительной и законодательной власти.

В ходе развития нормативной базы функционирования ОКС следует предусмотреть информирование общественности о результатах деятельности ОКС. Такие материалы должны публиковаться достаточно оперативно, преимущественно в сети Интернет, а также освещаться в местной печати. Для этого необходимо указать, что все заседания ОКС являются открытыми, публичными и все материалы, которые на нем обсуждаются, являются открытыми для общественного доступа. Аналогичным образом следует обязать ОКС на регулярной основе публиковать для общего доступа краткие отчеты о своей деятельности.

При этом, как представляется, важно не превратить ОКС в вариант жалобной книги, то есть, в орган, куда все обращаются в ситуации бездействия любых органов государственной власти и муниципального управления, а также коммерческих организаций, например предоставляющих услуги ЖКХ. Иначе эффективная работа ОКС будет фактически парализована. Для того чтобы этого не допустить, необходимы критерии приемлемости того или иного обращения от граждан в ОКС, с тем, чтобы ОКС рассматривал именно релевантные его целям и задачам обращения, в случае необходимости выработывал рекомендации тем или иным органам власти по недопущению повторения тех или иных ситуаций, а также создавал рабочие группы по разрешению той или иной проблемы региона. Прозрачность и открытость действий ОКС является одним из наиболее важных условий его успешного функционирования.

РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Прежде всего, необходимо отметить, что сформулированные выше рекомендации, адресованные представителям государственной власти, также можно посоветовать для применения представителям НКО. Вместе с тем можно выделить несколько отдельных рекомендаций, которые напрямую связаны с НКО:

1) принимать активное участие в выработке процедур, регламентирующих формирование ОКС, и в процессе выбора его членов. Это предполагает активную кооперацию между различными НКО по вопросам формирования консультативного органа. Как показывает анализ, именно тесное взаимодействие между НКО позволяет выработать общую позицию и успешно лоббировать интересы сектора в целом уже на стадии формирования ОКС;

2) активно включаться в формирование повестки дня ОКС, чтобы иметь возможность вносить на обсуждение актуальные вопросы. Эта позиция предусматривает систематическое участие представителей НКО в работе консультативного органа. Поэтому важно, чтобы члены ОКС имели достаточно ресурсов, позволяющих им делегировать своих экспертов для работы в консультативном органе;

3) обмениваться информацией со всеми заинтересованными участниками и другими ОКС является важной составляющей процесса взаимодействия между НКО. Это позволит, с одной стороны, привлечь дополнительные информационные и экспертные ресурсы сектора в целом для решения актуальных вопросов, а с другой — выработать взвешенные решения, которые могут стать залогом стабильного развития всего некоммерческого сектора;

4) отслеживать процесс реализации принятых решений, используя ресурсы ОКС.

При учете и реализации сформулированных рекомендаций ОКС может стать серьезным ресурсом как для государства, так и для некоммерческого сектора. В этом случае ОКС может выступать в качестве генератора системных предложений по формированию законодательства, которое создавало бы благоприятные условия для развития общественных инициатив, гражданского общества и публичной политики в регионе.

ЦЕЛЬ, ЗАДАЧИ И СТРУКТУРА ПРОВЕДЕННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

Целью исследования, проведенного в рамках проекта «Усиление взаимодействия между региональными властями и организациями гражданского общества на Северо-Западе России: анализ и оценка», являлось выявление факторов, обеспечивающих эффективность деятельности ОКС на региональном уровне. Для этого был проведен анализ функционирования шести ОКС в трех российских регионах — Санкт-Петербурге, Республике Карелия и Псковской области. Отбор случаев производился на основании экспертного мнения региональных наблюдателей (исследователей, активистов НКО), которым было предложено назвать самый эффективный и самый неэффективный консультативный орган, работающий в соответствующих регионах.

Отобрав случаи для анализа, наши региональные эксперты изучили нормативную и материальную базу их функционирования, результаты деятельности, провели серию экспертных интервью, что позволило, с одной стороны, отказаться от познавательно бедной дихотомии «эффективные/неэффективные ОКС» в пользу новой типологии результатов деятельности подобных структур, а с другой стороны, определить факторы, влияющие на формирование того или иного типа.

Для достижения цели были протестированы три блока гипотез о влиянии:

- политических факторов (степень конкурентности политического режима и взаимоотношения с федеральным центром);
- институциональных и процедурных факторов (влияние органов власти на формирование общественно-консультативного органа, определение повестки дня, наделение ОКС административными и финансовыми ресурсами);

— качественного состава общественно-консультативного органа (оценка финансовых и организационных ресурсов НКО: источники финансирования и включенность в сети некоммерческих организаций).

Для оценки результатов деятельности общественно-консультативного органа, процедур, определяющих его формирование, а также для изучения состава были проанализированы нормативные документы (положение или закон о консультативных органах) и принятые решения. Оценка степени конкурентности политического режима была произведена на основании анализа результатов региональных выборов и переназначения губернатора. Для получения информации о результатах деятельности общественно-консультативного органа, а также для оценки финансовой автономии некоммерческих организаций, входящих в состав ОКС, была проведена серия интервью с руководителями НКО, а также чиновниками из аппарата органов власти, обеспечивающих деятельность соответствующих консультативных органов.

В ходе исследования были решены следующие взаимосвязанные задачи.

1. Составлен обзор существующих общественно-консультативных органов в Санкт-Петербурге, Республике Карелия и Псковской области, созданных не ранее 2000 г. и включающих в состав представителей НКО.
2. Составлена типология консультативных органов и выбраны по два эмпирических случая в каждом регионе для сравнительного анализа.
3. Проанализирована деятельность общественно-консультативных органов в каждом регионе и определена степень эффективности каждого ОКС.
4. Определены условия, в которых функционируют наиболее эффективные ОКС.

ОПИСАНИЕ ФОРМАЛЬНЫХ ХАРАКТЕРИСТИК ОБЩЕСТВЕННО-КОНСУЛЬТАТИВНЫХ СТРУКТУР

В исследование включены материалы 21 общественно-консультативного совета (ОКС) из трёх регионов России — Санкт-Петербурга, Республики Карелия и Псковской области. В выборку попали только те советы, которые действуют на региональном уровне и являются реально функционирующими (то есть регулярно проводят свои заседания и принимают публичные решения). В качестве первой характеристики выступает **наличие или отсутствие связи ОКС с определенным органом государственной власти**. Так, ОКС регионального уровня может действовать при исполнительном органе власти (например, Координационный совет по взаимодействию с НКО при Правительстве Санкт-Петербурга), при законодательном органе власти (Совет неправительственных организаций при Председателе Законодательного Собрания Республики Карелия) или функционировать автономно (Общественная палата Псковской области).

По сфере деятельности все ОКС можно разделить на общие (широкопрофильные) и отраслевые (специализированные). Общие ОКС заявляют в качестве собственных задач обеспечение общественного участия (или контроля) в процессе разработки и реализации государственного управления, не уточняя конкретных направлений или политических курсов. К таковым относятся, прежде всего, общественные палаты и советы неправительственных организаций при региональных правительствах и парламентах. Отраслевые ОКС участвуют в работе определенного отраслевого ведомства и включают в себя экспертов из соответствующих областей. К таковым органам относятся, например, Рыбохозяйственный совет Псковской области или Совет по культуре при Главе Республики Карелия.

В большинстве случаев **способ формирования состава ОКС** предполагает проведение серии неформальных переговоров с представителями некоммерческих организаций, бизнеса и других заинтересованных групп. Результаты этих переговоров закрепляются постановлением того органа, в рамках которого функционирует соответствующий ОКС. Иная ситуация складывается в случае автономных ОКС, где возможны элементы выборов членов ОКС «снизу». Однако и в этом случае представители государства контролируют процесс такого избрания.

Важным представляется вопрос о том, **кто возглавляет тот или иной ОКС** — чиновник или представитель общественной организации. Данное измерение также находится в зависимости от того, создаётся ли ОКС при каком-то органе власти или же является автономным. В первом случае совет возглавляется представителем соответствующего органа государственной власти, во втором — «представителем общественности», тесно связанным с государством. В качестве яркого примера можно привести Областной родительский совет в Псковской области, возглавляемый «многодетным отцом, мировым судьёй Струго-Красненского района».

ПУБЛИКАЦИИ И ИССЛЕДОВАНИЯ, ПОСВЯЩЕННЫЕ ОКС В РОССИИ

Абакумов С. От Гражданского Форума до создания Общественной палаты РФ. Книга VI. М.: Галерея, 2005. 344 с.

Белокурова Е., Ноженко М., Торхов Д., Яргомская Н. Почему НКО и власти нужны друг другу? Модели взаимодействия в регионах Северо-запада. // Публичная политика: вопросы мягкой безопасности в Балтийском регионе / М. Горный (ред.). СПб: Норма, 2004. С. 77.

Белокурова Е., Яргомская Н. До и после Гражданского Форума: гражданское общество в регионах Северо-Запада // Гражданское общество и политические процессы в регионах. Карнеги, рабочие материалы. 2005. № 3. С. 147–165.

Библиотека лучших практик в области взаимодействия гражданского общества и власти на региональном и местном уровне / Под ред. А.Г. Акрамовской. М.: ЗАО «Гриф и К», 2007.

Горный М.Б. Общественные консультативные структуры при органах власти: опыт Санкт-Петербурга // Телескоп: наблюдения за повседневной жизнью петербуржцев. 2011. № 2(86).

Липман М., Петров Н. Взаимодействие власти и общества // Пути российского посткоммунизма: очерки / Под ред. М. Липман и А. Рябова. Московский Центр Карнеги. М.: Изд-во Р. Элинина, 2007. С. 163–233.

Неправительственные. Десятилетие выживания / Под ред. Д.А. Колбасина. Казань: Отечество, 2008.

Оценка состояния и развития гражданского общества России. Проблемы, инструменты и региональная специфика / Под ред. В.Н. Якимца. М., 2010.

Петров Н. Общественная палата: для власти или для общества? // Pro et Contra. 2006. № 1. С. 40–55.

Руденко В.Н. Консультативные общественные советы и особенности организации их деятельности // ПОЛИТЭКС. 2006. № 3. С. 143–155.

Салменниemi С., Бородина А.В., Бородин Д.Ю., Раутио В. Логика развития общественных организаций в современной России // Полис. 2011. № 1. С. 158–173.

Сунгуров А.Ю. Гражданское общество и его развитие в России. СПб.: ЮТАС, 2007. С. 119.

Тарасенко А. Роль совещательных органов в политических системах со слабым парламентом: Европейский Союз и Россия // ПОЛИТЭКС. 2007. № 4. С. 87–98.

Тарасенко А.В. Представительство интересов в региональных консультативных органах // Вестник Пермского университета. Серия «Политология». 2009. № 3(7). С. 3–39.

Факторы развития гражданского общества и механизмы его взаимодействия с государством / Под ред. Л. Якобсона. М.: Вершина, 2008. 296 с.

Evans A.B. The Public Chamber in Action: Representation or Coordination? Paper presented at the American Association for the Advancement of Slavic Studies. Washington, D.C., November 16–19, 2006.

Javeline D. and Lindemann-Komarova S. How we assess civil society developments. The Russia Examples // PONARS Eurasia Policy Memo. N 34. URL: <http://ceres.georgetown.edu/esp/ponarsmemos/page/55934.html>.

Richter J. Putin and the Public Chamber // Post-Soviet Affairs. 2009. N 1. P. 39–65.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Дмитрий Дубровский — канд. ист. наук, старший преподаватель факультета свободных искусств и наук Санкт-Петербургского государственного университета, старший научный сотрудник Российского этнографического музея, инициатор нескольких проектов, посвященных распространению и популяризации знаний о правах человека и некоммерческого сектора в России.

Андрей Стародубцев — канд. полит. наук, научный сотрудник Центра исследований модернизации ЕУСПб, доцент кафедры прикладной политологии Санкт-Петербургского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», преподаватель факультета свободных искусств и наук Санкт-Петербургского государственного университета, автор научных работ, посвященных региональной политике и взаимодействию между федеральными и региональными органами власти.

Анна Тарасенко — канд. полит. наук, администратор и научный сотрудник Центра исследований модернизации ЕУСПб, старший преподаватель кафедры прикладной политологии Санкт-Петербургского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», автор серии исследовательских работ, посвященных развитию некоммерческого сектора, а также консультативным органам и другим механизмам взаимодействия НКО и органов государственной власти в России и Европейском Союзе.

Анна Тарасенко, Дмитрий Дубровский, Андрей Стародубцев

**Навести мосты между обществом и государством:
общественно-консультативные структуры
в регионах Северо-Запада**

Корректор Е.И. Васьковская
Дизайн А.Ю. Ходот

Подписано в печать 12.09.2011
Формат 60×88¹/₁₆. Печать офсетная
Усл. печ. л. 3. Тираж 1500 экз.

Отпечатано в типографии
издательско-полиграфической фирмы «Реноме»
192007 Санкт-Петербург, наб. Обводного канала, 40
тел./факс: +7 812 766 0566, e-mail: renome@comlink.spb.ru
www.renomespb.ru