

В статье приводится описание результатов исследования, направленного на анализ нормативной базы, закрепляющей диалоговые механизмы власти и общества в субъектах России, и выявление взаимосвязи эффективно работающих закрепленных законодательством диалоговых механизмов с протестной активностью на региональном уровне. Автору удалось подтвердить гипотезу о корреляции уровня развития нормативной базы, эффективности реализации НПА и уровня гражданской активности.

Ключевые слова: диалоговые механизмы; власть; общество; протестная активность; общественные палаты; благотворительность; добровольчество.

The article describes the results of a study aimed at analyzing the regulatory framework, enshrining dialogue mechanisms of government and society in the regions of Russia, and identifying the relationship of efficient dialogue mechanisms laid down by the legislation to the level of protest activity at the regional level. The author has confirmed the hypothesis of a correlation level of development of the regulatory framework, the effectiveness of the implementation of the PPA and civic engagement.

Key words: dialogue mechanisms; government; society; protest activity; Public Chambers; philanthropy; volunteerism.

Е. А. Исаева

*Ярославский государственный университет им. П. Г. Демидова
E-mail: Elenia2000@mail.ru*

**К вопросу о динамике развития регионального законодательства,
закрепляющего диалоговые механизмы власти и общества
и взаимосвязи с протестной активностью***

Научная статья

Е. А. Isaeva

*P. G. Demidov Yaroslavl State University
E-mail: Elenia2000@mail.ru*

**On the Issue of Dynamics of Regional Legislation
Embodying Dialogue Mechanisms of Government and Society
and Its Correlation with Protest Activity**

Scientific article

Проведенное автором в 2014 году исследование нормативно закрепленных диалоговых механизмов власти и общества в субъектах России продемонстрировало, что динамика развития региональных актов зависит как от федеральных сигналов, так и от осознания органами власти субъекта необходимости формирования механизмов межсекторного диалога [1, с. 341]. Отдельные регионы идут на опережение федеральных трендов (Пермский край в отношении закрепления механизмов общественного контроля, Самарская область в отношении льготного налогообложения благотворительных

организаций), другие – создают рамочные акты, формально выполняя распоряжения федерального центра, фактически не привнося в региональную практику новых работающих механизмов взаимодействия власти и общества.

Указанный тезис можно проиллюстрировать на основе анализа блока законодательства о государственной поддержке развития благотворительной деятельности в субъектах России. Как правило, акты о поддержке благотворительности не содержат никаких конкретных механизмов, способствующих реальному вовлечению населения территории в

* Работа выполнена при поддержке гранта РГНФ № 13-33-01227 «Оценка эффективности работы нормативно закрепленных механизмов взаимодействия власти и общества на территории 83 субъектов РФ и взаимосвязи с протестной активностью».

благотворительную деятельность и популяризации данного института в принципе. Но есть и удачные исключения нормативных актов, предусматривающих конкретные поощрительные меры благотворителям, создание диалоговых площадок, способствующих продвижению идей благотворительности в субъекте:

1. Предусмотрено создание благотворительного совета как механизма развития благотворительной деятельности в Архангельской области, Пермском крае, Волгоградской, Ярославской, Самарской, Ульяновской, Курганской областях, Красноярском крае;

2. Поддержка благотворителей, включенных в специальный реестр, предусмотрена в Липецкой, Ульяновской, Кемеровской (имена благотворителей размещаются на зданиях, предусмотрены и другие формы поощрения благотворителей), Томской (нагрудный знак и налоговые льготы благотворителям), Омской (медаль за благотворительность) областях;

3. Поддержка благотворительных организаций, включенных в реестр предусмотрена в Самарской области (налоговые льготы);

4. Рамочные акты приняты в республике Коми, Брянской, Воронежской, Московской, Тамбовской, Тульской, Нижегородской, Пензенской областях, республике Башкортостан, Краснодарском крае, республике Адыгея, Челябинской области, Алтайском крае, республике Тыва, ЕАО, Сахалинской области;

5. Поддержка меценатской деятельности предусмотрена в Ивановской, Ростовской (знак за меценатство и благотворительность), Саратовской (знак губернатора за милосердие и благотворительность) областях, республике Саха.

В результате исследования была выявлена различная динамика развития тематических блоков законодательства (по сравнению с другими явно проседает регламентация поддержки благотворительности и добровольчества; относительно хорошо развит блок государственной поддержки СО НКО [2, с. 1310]; развито законодательство об общественных палатах и общественных советах [3, с. 79]; практически во всех регионах нормативно закреплены институты Уполномоченных по правам человека/ребенка/правам предпринимателей).

На сентябрь 2014 года нормативные акты о создании общественных палат были приняты во всех субъектах России. В 2 субъектах из 80 региональная диалоговая площадка была поименована по-иному: в Красноярском крае была создана Гражданская

ассамблея, в Тюменской области – Гражданский форум. Как правило, при разработке региональных нормативных актов субъекты РФ ориентируются на федеральное законодательство как на модель. В ситуации с разработкой нормативных актов об общественных палатах субъектов РФ законодательные органы регионов России в большинстве своем скопировали положения федерального закона, но отдельные субъекты, формально подчинившись федеральному тренду на создание общественных палат, включили в текст нормативных актов положения, зачастую демонстрирующие региональную точку зрения. Приведем некоторые примеры. В Ростовской области членами общественной палаты не могут быть лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, государственные должности Ростовской области, за исключением депутатов законодательного собрания Ростовской области, государственные должности иного субъекта Российской Федерации, должности государственной гражданской службы (государственной службы иного вида), должности муниципальной службы, а также муниципальные должности. Сравнительный анализ состава Общественной палаты региона и Законодательного собрания показал, что членами палаты действительно являются ряд депутатов законодательного органа.

Запрета в отношении представителей органов власти на вступление в члены Общественной палаты субъекта нет в Свердловской, Тюменской, Челябинской (Уральский федеральный округ), Амурской областях. Ряд субъектов России при разработке нормативного акта об Общественной палате усилили заградительный барьер, введя, к примеру, требование к кандидату в члены палаты о наличии особых заслуг перед субъектом РФ и наличии признания и уважения среди населения региона (Архангельская, Ростовская области, республика Коми). В Архангельской области и Ямало-Ненецком автономном округе определен повышенный возраст для члена палаты – 21 год. Обязательное членство кандидата в общественном объединении предусмотрено законодательством республики Адыгея. В большинстве субъектов законодательно предусмотрено требование проживания кандидата в члены палаты на территории субъекта: проживание не менее 3 лет (Амурская область); постоянное проживание (Чеченская республика, Московская область, республика Башкортостан, Рязанская, Вологодская области, Республика Марий Эл, Краснодарский край, республика Адыгея, республика

Алтай, Удмуртская республика, Нижегородская, Тамбовская, Смоленская, Челябинская области); преимущественное проживание (Архангельская, Кировская области, Кабардино-Балкарская Республика, Калужская область); проживание (Псковская область, республика Хакасия, Воронежская, Волгоградская, Самарская, Иркутская и др. области). Территориальной привязки нет в таких субъектах, как Ярославская, Белгородская, Омская, Мурманская области, республика Ингушетия, Саратовская, Калининградская области и др.

В отношении членства в политических партиях ряд субъектов России также ввели ограничения. К примеру, в Архангельской области членами палаты не могут быть лица, являющиеся членами политических партий. В Краснодарском крае, Чеченской республике, республике Алтай, республике Хакасия, Кемеровской области член Общественной палаты приостанавливает свое членство в политической партии на срок осуществления своих полномочий. В ряде субъектов России введен дополнительный запрет на членство в Общественной палате лиц, занимающих должности военной и правоохранительной службы (ХМАО), судей и прокуроров (республика Тыва). В Кемеровской области не могут быть членами Общественной палаты лица, привлеченные к административной ответственности за совершение административных правонарушений, предусмотренных ч. 2 ст. 13.15 (Злоупотребление свободой массовой информации), ст. 20.29 (Производство и распространение экстремистских материалов) Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Роль подобных площадок, если они грамотно сформированы, очень велика. Зачастую представители тех или иных профильных общественных объединений, работающих уже много лет в рамках определенной проблематики, в случае вхождения в подобные совещательные органы могут дать действительно ценные советы органам власти. Но, как показывает практика, членов активных региональных некоммерческих организаций в составе консультативных и совещательных органов крайне мало (в процентном отношении к общему количеству участников), особенно если органами власти изначально устанавливаются барьеры для вхождения в состав реально активных независимых кандидатов. Если механизм формирования палаты в субъекте построен по принципу назначения (часть членов назначаются главой региона, часть – законодательным собранием, часть, как правило самая

небольшая, – уже самими членами палаты), то такой механизм вряд ли предполагает реальную возможность вхождения в палату «не своих» для властных органов жителей региона. Принцип формирования общественной палаты является одним из ключевых показателей отношения властных структур субъекта РФ к создаваемому органу: либо он уважаем и члены палаты воспринимаются в регионе как общественные эксперты, защитники общественных интересов, либо общественная палата является имитационной диалоговой площадкой.

Параллельно с исследованием законодательства автором проводилось исследование протестной активности в регионах России. Велось отслеживание через Интернет и региональную прессу информационных сообщений о тех или иных видах оппозиционной социальной активности. Это были акции дольщиков, чьи дома не были достроены; акции работников, не получивших оплату за труд; политические акции, инициированные политическими лидерами в регионах; экологические протесты по защите лесов, парков в городах; акции на межнациональной почве и др. В рамках изучения был сформирован перечень субъектов России, в которых протестные движения были наиболее активными в рамках периода 2013–2014 гг. Среди таких субъектов можно выделить Республику Башкортостан, Вологодскую, Воронежскую области, республику Дагестан, Иркутскую, Калининградскую, Костромскую области, Краснодарский край, Москву, Новосибирскую область, Пермский край, Санкт-Петербург, Ульяновскую, Ярославскую области. Для дальнейшего исследования не брались такие субъекты, как Москва и Санкт-Петербург, на том основании, что протестные явления, выявленные в данных городах федерального значения, в подавляющем большинстве случаев не имеют региональной привязки, а скорее демонстрируют позицию общероссийских организаций и политических партий. К примеру, акции отраслевого профсоюза могут быть связаны с проблематикой Сибирского федерального округа. На данные протестные акции не могут оказывать существенного влияние диалоговые площадки, действующие на территории города. Полученные результаты картографирования протестной активности в субъектах России были соотнесены с исследованием в форме социологического опроса по формализованной анкете и результатами экспертных интервью.

Опросы, проведенные командой проекта, показали, что в целом большинство респондентов

(68 % опрошенных) возлагают на работу диалоговых площадок большие надежды, утверждая, что хорошо работающие диалоговые площадки способны позитивно повлиять на разрешение конфликтных ситуаций в регионе, что активисты и переговорщики, являющиеся членами общественной палаты субъекта, общественного совета при профильном органе власти, могут примирить конфликтующие стороны (это снижает протестное напряжение и не позволяет проявиться открытому протесту). 26 % опрошенных высказали мнение о том, что эффективная работа диалоговых площадок влияет на развитие конструктивной протестной активности. В качестве примеров, иллюстрирующих данный тезис, были приведены факты помощи со стороны Общественной палаты Свердловской области, инициировавшей вместе с экологами митинги, пикеты, общественные слушания, экологические экспертизы, что повлекло решение ряда важных для региона вопросов в сфере экологии.

Фактически респонденты подтвердили тезис о том, что имеется взаимосвязь между эффективной работой диалоговых площадок в регионе и уровнем протестной активности. Но при этом подавляющее большинство опрошенных (74 %), оценивая реальную работу диалоговых механизмов в своем регионе, отметили, что по пятибалльной шкале работа данных институтов не превышает 2 баллов (т. е. крайне плохо – 1, неудовлетворительно – 2), в отдельных редких случаях 3 балла (удовлетворительно), т. е. эффект от работы палаты и советов фактически не ощущается. Более высокие баллы выставлялись респондентами, которые являются председателями или членами общественной палаты региона, что не всегда является объективной самооценкой. Экспертные интервью выявили в качестве причин такой низкой оценки работы диалоговых площадок следующие факторы: набор в качестве членов «своих» и «псевдообщественников», т. е. лиц, лояльных региональной власти и не занимающихся реальным отстаиванием гражданских прав [4, с. 1977]. Также в качестве причины респонденты обозначили отсутствие профессионализации человека как члена палаты, совета, т. е. гражданин, попадая в состав диалоговой площадки, не погружается в необходимом объеме в тематику работы, а полагается на позицию органов власти, готовящих заседание совета. Само нахождение в совете/палате не накладывает на жителя региона какого-то публичного обязательства [5, с. 140]. В регионах

нет практики отзыва члена диалоговой площадки, публичной персональной отчетности, что негативно влияет на серьезность восприятия со стороны членов своей роли в достижении целей создания палаты/совета.

Самый высокий показатель – 4 балла (хорошо работает) и даже 5 баллов (отлично работает) был поставлен опрошенными в отношении такого механизма межсекторного взаимодействия, как финансовая поддержка некоммерческих организаций (Самарская область, Татарстан, Новосибирская, Ярославская и др. области). Но высокий балл при опросе из региона нескольких респондентов не всегда подтверждался. Как правило, высокие оценки давали получатели региональных субсидий, низкие – НКО, проигравшие в конкурсах. В среднем оценка эффективности государственной финансовой поддержки некоммерческих организаций составляет 3,7 балла, т. е. почти хорошо.

По итогам исследования с очевидностью можно констатировать, что поддержка со стороны государства таких форм гражданской активности, как добровольчество и благотворительность, была оценена респондентами крайне низко. В среднем опрошенные выставляли баллы от 0 (механизм отсутствует в регионе) до 2 (работает неудовлетворительно).

При оценке института уполномоченных по правам человека и правам ребенка в регионах средний балл составил 2,4 (неудовлетворительно), но были выявлены исключения (Пермский край, республика Татарстан, Свердловская область и ряд других). Высокие оценки перепроверялись в рамках экспертных интервью, которые показали, что эффективность работы института преимущественно определяется личностным фактором.

Полученные результаты социологического исследования эффективности работы диалоговых площадок власти и общества [4, с. 5; 5, с. 140; 6, с. 1977], а также результаты картографирования протестной активности в субъектах России были соотнесены с исследованием нормативно закрепленных диалоговых механизмов власти и общества и развитостью в целом нормативной базы о межсекторном взаимодействии, сделанным на предыдущих этапах реализации проекта.

Целью сопоставления полученной информации было подтверждение или опровержение гипотезы о повышенном уровне оппозиционной протестной активности в тех регионах России, где в наименьшей степени эффективно работают диалоговые механизмы властного и общественного секторов,

и проработка обратной гипотезы, состоящей в том, что в тех субъектах, в которых наиболее развиты диалоговые площадки и иные формы взаимодействия власти и общества, протестная активность населения обретает наивысшую силу.

По итогам анализа нормативной базы субъектов России, в которых был обнаружен повышенный фон протестной активности, и субъектов, в которых наиболее развито законодательство о диалоговых площадках власти и общества, а также субъектов, показавших в рамках социологического исследования наиболее высокие баллы экспертов, поставленные реализующимся в регионе механизмам межсекторного социального партнерства, удалось подтвердить гипотезу о корреляции уровня развития нормативной базы, эффективности реализации НПА и повышенного уровня гражданской активности. Исследование не позволило выявить причинно-следственную связь между протестной активностью и развитием НПА. Скорее результаты исследования можно трактовать как влияние сформировавшегося уровня политической культуры [7, с. 331] в регионе на оба процесса: формирование диалоговых механизмов и закрепление их в законодательстве и формы проявления гражданской активности [8, с. 291] (митинги, шествия, пикеты и др. как формы отстаивания гражданской позиции). Исследование не позволило выявить факторы, способствующие формированию необходимого для обоих процессов уровня политической культуры в субъекте РФ. В качестве данных факторов могут выступить исторически сформировавшиеся предпосылки, фактор появления в регионе личностей, способных влиять как на законодательный процесс, так и на интеграцию граждан для решения той или иной социально значимой проблемы в регионе. Данная сфера требует проведения дополнительных исследований.

Ссылки

1. Соколов А. В., Исаева Е. А. Формирование некоммерческого сектора в субъектах Российской Федерации: (на примере Ярославской области) // Гуманитарные и социальные науки. 2012. № 2. С. 341–344.
2. Исаева Е. А. Общественные палаты в субъектах российской федерации как основная диалоговая площадка власти и общества: особенности формирования // В мире научных открытий. 2014. № 3.3 (51). С. 1308–1317.
3. Исаева Е. А. Государственная поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций как предпосылка трансформации некоммерческого сектора России // Вестник Ярославского государственного университета им. П. Г. Демидова. Серия Гуманитарные науки. 2013. № 4. С. 76–80.
4. Исаева Е. Нормативно закрепленные диалоговые площадки власти и общества в субъектах России: предпосылки эффективности // Власть. 2013. № 8. С. 3–6.
5. Тарусина Н. Н., Исаева Е. А. О политической активности российских женщин // Вестник Ярославского государственного университета им. П. Г. Демидова. Серия Гуманитарные науки. 2014. № 2. С. 138–142.
6. Tarusina N. N., Isaeva E. A. Gender Tendency of Russian Political Activity from the Perspective of Jurisprudence // American Journal of Applied Sciences. 2014. № 11 (12). P. 1976–1979.
7. Пастухов А. В. Политическая культура как фактор развития гражданской активности в современной России // Теория и практика общественного развития. 2014. № 2. С. 331–333.
8. Дьяков О. Ю. Перспективы развития протестной активности в современной России // Каспийский регион: политика, экономика, культура. 2013. № 1 (33). С. 291–293.