

УДК 363.637

ОБЩЕСТВЕННЫЕ СОВЕТЫ ПРИ РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНАХ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ И «ЗАИНТЕРЕСОВАННЫЕ СООБЩЕСТВА»



Дьякова Елена Григорьевна,

Институт философии и права
Уральского отделения Российской академии наук,
ведущий научный сотрудник,
доктор политических наук,
Екатеринбург, Россия,
E-mail: gf-urfo@bk.ru

Аннотация

В статье рассматривается, в какой мере в общественных советах при региональных органах исполнительной власти представлены руководители и сотрудники некоммерческих организаций, представляющие «заинтересованные сообщества». Показано, что если на уровне рядовых членов представители «третьего сектора» составляют в общественных советах большинство, то на уровне руководителей они находятся в явном меньшинстве (предпочтение оказывается более статусным руководителям бюджетного сектора по профилю общественного совета).

Статья подготовлена по итогам Мониторинга состава и деятельности общественных советов при органах исполнительной власти Уральского федерального округа.

Ключевые понятия:

консультативные общественные советы, делегативная демократия, «заинтересованные сообщества», социальный состав.

Формирование при органах исполнительной власти совещательно-консультативных органов, чья деятельность направлена на обеспечение взаимодействия власти и гражданского общества, является общемировой тенденцией принятия и реализации управленческих решений.

Г.А. Гарифуллина на основе анализа отечественной и зарубежной литературы выделила три основных подхода к анализу таких совещательно-

консультативных органов. В рамках первого подхода они рассматриваются как инструмент продвижения интересов тех или иных групп, т. е. фактически как механизм лоббирования, в рамках второго – как механизм обратной связи, обеспечивающий сбор нужной органам власти информации, и в рамках третьего – как институт делиберативной демократии, основанный на рациональных аргументах, а не на торге (как в случае лоббирования) [2]. Именно с третьей позиции общественные советы анализируются в работах А.Г. Барабашева [1], В.Н. Руденко [7], С.П. Перегудова [6]. Фактически речь идет о контроле за деятельностью органа власти со стороны заинтересованных сообществ или «специализированных фрагментов гражданского общества» [1, с. 180] путем организации диалога по поводу подготовки и принятия управленческих решений.

На наш взгляд, все три подхода не следует резко разграничивать, поскольку вопрос о том, станет ли тот или иной общественный совет инструментом сбора информации, механизмом лоббистского торга или площадкой для делиберации, зависит от совокупности конкретных факторов. В частности, многое зависит от сферы полномочий соответствующего органа власти и того, в какой степени эти полномочия связаны с регулированием деятельности бизнеса. Весьма значимыми являются и организационные факторы: способ формирования общественного совета (и то, насколько формирование совета зависит от усмотрения руководителя органа власти), механизм его функционирования, характер взаимодействия с руководителем и сотрудниками органа власти. Определенное значение имеют и личные качества членов совета.

Так, М. Горный, обобщив опыт работы общественных советов при исполнительных органах власти такого субъекта федерации, как город Санкт-Петербург, пришел к выводу, что эффективность работы советов зависит, с одной стороны, от того, насколько руководитель того или другого органа лично готов к взаимодействию с общественностью, а с другой – от профессионализма, заинтересованности и активности входящих в советы представителей гражданского общества [3].

Поэтому вопрос о том, насколько представлены в общественных советах «заинтересованные сообщества» как на уровне членства, так и на уровне руководства советами, представляет особый интерес.

С 2015 года мы проводим мониторинг состава и деятельности общественных советов при региональных органах исполнительной власти (далее – РОИВ) в субъектах федерации, входящих в состав Уральского федерального округа (Курганская, Свердловская, Тюменская и Челябинская области, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра и Ямало-Ненецкий автономный округ).

Первый этап мониторинга проходил в июне 2015 года¹, второй – в апреле 2016 г.²

С июня 2015 года по апрель 2016 года количество общественных советов в шести субъектах федерации Уральском федеральном округе выросло со 148 до 156 (при общей численности РОИВ 180). Таким образом, общественные советы действовали при 86,6% РОИВ Уральского федерального округа.

¹ Результаты первого этапа Мониторинга представлены в издании [4, с. 27–44].

² Результаты второго этапа Мониторинга представлены в издании [5, с. 23–46].

Всего в 156 общественных советах в шести субъектах федерации входило 1 540 человек, из них 616 были представителями «третьего сектора», т. е. руководителями и сотрудниками негосударственных некоммерческих организаций. Данный показатель несколько колебался по субъектам федерации Уральского федерального округа – см. таблицу 1.

Таблица 1 – Представленность ННО в общественных советах при РОИВ Уральского федерального округа на 1 апреля 2016 г. (в % от общей численности общественных советов)

Субъект федерации	Доля представителей ННО в общественных советах
Тюменская область	49,2
Ямало-Ненецкий автономный округ	46,6
Свердловская область	41,2
Челябинская область	41,2
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	36,4
Курганская область	29,0

Если в Тюменской области представители ННО составляли почти половину членов общественных советов, то в Курганской области – менее трети.

Особый интерес представляет вопрос о том, в какой мере были представлены ННО в руководстве общественных советов.

В 2016 году из 156 руководителей общественных советов представителями ННО по основному месту работы были 28 человек. Еще 22 совмещали руководство ННО с профессиональной деятельностью, 18 входили в правление крупных (как правило, общероссийских или межрегиональных) ННО, а 11 являлись членами ННО. Суммарно это означает, что доля представителей ННО среди руководителей общественных советов в 2016 году составила 50,6%.

Если рассмотреть социальные характеристики руководителей общественных советов, то окажется, что чаще всего руководителями общественных советов являлись представители академической общественности (ректора и преподаватели высших учебных заведений, сотрудники научно-исследовательских институтов). Примерно четверть (23,7%) руководителей общественных советов представляла именно эту социальную группу – см. таблицу 2.

На втором месте по частоте были руководители ННО, для которых данная деятельность являлась основной (18,9%), на третьем – пенсионеры (15,3%), среди которых были и бывшие руководители тех учреждений, общественный совет при которых они возглавили.

Достаточно много среди глав общественных советов оказалось руководителей частных предприятий (преимущественно, социально активных представителей среднего бизнеса), направление деятельности которых совпало с профилем общественного совета (12,1%), а также руководителей бюджетных учреждений, чья деятельность находилась в сфере компетенции соответствующего общественного совета (7,1%).

Таблица 2 – Социальные характеристики руководителей общественных советов при РОИВ Уральского федерального округа на 01 апреля 2016 г.

Социальный статус	% к общему числу руководителей общественных советов
Руководитель или сотрудник образовательного учреждения, НИИ	23,7/1
Руководитель или сотрудник ННО (по основному месту работы)	17,9/2
Руководитель ННО, совмещающий руководство с профессиональной деятельностью	14,1
Член правления ННО	11,5
Рядовой член ННО	7,1
Пенсионер	15,3/3
Руководитель или сотрудник частного предприятия по профилю общественного совета	12,1
Руководитель или сотрудник бюджетного учреждения по профилю общественного совета	10,2
Руководитель или сотрудник частного предприятия не по профилю общественного совета	7,1
Руководитель или сотрудник бюджетного учреждения не по профилю общественного совета	3,2
Руководитель или сотрудник СМИ	2,5
Представитель профсоюзной организации по профилю общественного совета	1,9
Другое	0,6
Руководитель не избран	3,2

В сумме представители данных социальных групп составили три четверти (77,1%) всех руководителей общественных советов.

Дополнительно укажем, что 16,0% руководителей общественных советов являлись членами региональной Общественной палаты (а один руководитель был членом Общественной палаты Российской Федерации).

В целом, в Уральском федеральном округе наблюдалась тенденция выдвигать руководителями общественных советов представителей высших и средних специальных учебных заведений, а также руководителей и сотрудников учреждений бюджетного сектора по профилю общественного совета.

Иными словами, если говорить о представленности «заинтересованных сообществ», то она заметно лучше выражена на уровне рядовых членов общественных советов (напомним, что представители ННО составляют примерно половину членов), чем на уровне руководителей этих советов. Представители ННО, которые занимаются этой деятельностью на профессиональной основе, составляют только 14,1% руководителей общественных советов. При форми-

ровании руководства общественных советов явное предпочтение оказывается более статусным руководителям из сферы образования и более широко – из бюджетного сектора.

1. Барабашев А.Г. Кризис системы государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 3. С. 163–194.
2. Гарифуллина Г.А. Совещательные органы при исполнительной власти – институт диалога с бизнесом? // Бизнес. Общество. Власть. 2011. № 6. С. 31–32.
3. Горный М. Общественные консультативные советы при органах власти: опыт Санкт-Петербурга // Телескоп. 2011. № 2 (86). С. 14–24.
4. Общественные советы в Уральском федеральном округе в 2015 году: мониторинг формирования и эффективности деятельности общественных советов при исполнительных органах власти / Под ред. Е.Г. Дьяковой, А.Д. Трахтенберг. – Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2015. С. 27–44.
5. Общественные советы в Уральском федеральном округе в 2016 году: мониторинг формирования и оценка эффективности деятельности общественных советов при региональных органах исполнительной власти / Под ред. докт. полит. Е.Г. Дьяковой. – Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2016. С. 23–46.
6. Перегудов С.П. Гражданское общество как субъект публичной политики // Полис. Политические исследования. 2006. № 2. С. 139–150.
7. Руденко В.Н. Консультативные общественные советы: особенности организации и деятельности // Политэкс. 2006. Т. 2. № 3. С. 143–155.

References

1. Barabashev A.G. Krizis sistemy gosudarstvennogo upravleniya i ego vliyanie na osnovnyye administrativnyye paradigmy gosudarstva i byurokratii // Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya. 2016. № 3. S. 163–194.
2. Garifullina G.A. Soveshhatel'nye organy pri ispolnitel'noj vlasti – institut dialoga s biznesom? // Biznes. Obshhestvo. Vlast'. 2011. № 6. S. 31–32.
3. Gornyj M. Obshhestvennye konsul'tativnyye sovetu pri organax vlasti: opyt Sankt-Peterburga // Teleskop. 2011. № 2 (86). С. 14–24.
4. Obshhestvennye sovetu v Ural'skom federal'nom okruge v 2015 godu: monitoring formirovaniya i e'ffektivnosti deyatel'nosti obshhestvennyx sovetov pri ispolnitel'nyx organax vlasti / Pod red. E.G. D'yakovoj, A.D. Traxtenberg. – Ekaterinburg: Izd-vo Ural. un-ta, 2015. S. 27–44.
5. Obshhestvennye sovetu v Ural'skom federal'nom okruge v 2016 godu: monitoring formirovaniya i ocenka e'ffektivnosti deyatel'nosti obshhestvennyx sovetov pri regional'nyx organax ispolnitel'noj vlasti / Pod red. dokt. polit. E.G. D'yakovoj. – Ekaterinburg: Izd-vo Ural. un-ta, 2016. S. 23–46.
6. Peregudov S.P. Grazhdanskoe obshhestvo kak sub"ekt publichnoj politiki // Polis. Politicheskie issledovaniya. 2006. № 2. S. 139–150.
7. Rudenko V.N. Konsul'tativnyye obshhestvennye sovetu: osobennosti organizacii i deyatel'nosti // Polite'ks. 2006. T. 2. № 3. S. 143–155.

UDC 363.637

PUBLIC COUNCILS WITH REGIONAL EXECUTIVE AGENCIES AND “INTERESTED COMMUNITIES”

Dyakova Elena Grigorjevna,

The Institute of Philosophy and Law,
Ural Branch of the Russian Academy of Sciences,
Leading Researcher, Doctor of Political Sciences,
Ekaterinburg, Russia,
E-mail: gf-urfo@bk.ru

Annotation

The article examines the extent to which the leaders and employees of non-profit organizations (i.e. “interested communities”) are represented in the public councils of regional executive agencies. It is shown that at the level of rank-and-file members representatives of the “third sector” make up a majority in the public councils. However at the level of the leaders they are in a clear minority. Preference is given to the status leaders of the budgetary sector according to the profile of the public council. The article was prepared following the results of monitoring of public councils of the Urals Federal District.

Key concepts:

public councils, delegative democracy, “interested communities”, social composition.