



ДИАЛОГИЧНОСТЬ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВА КАК ФАКТОР РАЗВИТИЯ НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

В.В. ОГНЕВА¹⁾
А.В. ПАСТУХОВ²⁾

¹⁾ Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, филиалы в г. Брянске, г. Орле

²⁾ Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, филиал в г. Орле

¹⁾ e-mail: ognevavv@yandex.ru

²⁾ e-mail: manurist@yandex.ru

В статье раскрываются особенности диалогичных отношений власти и гражданского общества в современной России, представлен анализ механизмов и форм диалогового взаимодействия указанных факторов. Обращается внимание на необходимость повышения эффективности функционирования диалоговых площадок с участием широкого круга экспертов в рамках таких проектов как «Открытое правительство», «Открытый регион», движения «Общероссийский народный фронт», сетевые сообщества. Предлагается нормативное оформление универсальной правовой платформы для организации унифицированного института дискуссионных площадок при любом органе власти, любой организации и во всех случаях, когда в этом имеется общественная заинтересованность.

Ключевые слова: власть и гражданское общество, политический диалог, непосредственная демократия, диалоговые площадки, формирование коммуникационного дискурса.

Ортега-и-Гассет мудро заметил, что «власть, способная управлять, никогда не покоилась ни на чем, кроме общественного мнения». Следовательно, чтобы обеспечивать поддержку проводимой государственной политике, необходим реальный действенный диалог между властью и обществом. Его востребованность требует, по мнению А.С. Ахиезера, теоретической разработки смысла политического диалога¹.

Совершенно очевидно, что в условиях расширения публичной сферы при снижении активности избирателей электоральной демократии становится явно недостаточно для принятия политических решений, устраивающих большинство общества. В этой связи дефицит легитимности власти может быть восполнен процедурами делиберативной (совещательной) демократии, предлагающей многочисленные диалоговые практики.

Обращаясь к методологии Дж.Г. Мида, его концепту диалога, в результате которого все позиции кристаллизуются в одну – единственную точку зрения, диалог следует рассматривать как форму власти на основе рефлексивного обмена ролями. При этом участники диалога должны быть открыты к возможной трансформации своих позиций во имя достижения консенсуса по обсуждаемому кругу проблем в целях преодоления противоречий и конфликтов. По образному выражению С.П. Поцелуева, когда демократия сознательно строится по этому принципу, возникает эффект симметричного властного отношения в «борьбе за производство здравого смысла»².

Конструктивный политический диалог, представляя собой процесс двустороннего общения, являясь способом выражения политических взглядов, оценок действий социально – политических акторов, направлен на «выявление, согласование и координацию политических интересов. Такой диалог, как отмечает А.В. Зайцев, строится на принципах дискурсивного равноправия субъектов политической коммуникации, имеет целью достижение взаимовыгодного результата, учитывающего широкий спектр существующих мнений, позиций, точек зрения. Необходимыми условиями диалога в политике являются, во-первых, следование принципу политического плюрализма, во-вторых, обладание субъектами диалога качеством толерантности, в-третьих, их

¹ Ахиезер А.С. Возможен ли диалог цивилизаций. М., 2006. С.39

² Поцелуев С.П. Власть как диалог или диалог без власти // Полис. 2010. №1. С. 74, 75.

коммуникативная компетентность, умение использовать разнообразные формы диалогового общения (дискуссии, переговоры, консультации и т.п.)³.

В случае, когда политика понимается как процесс, при котором граждане аффилируются для обсуждения проблем, касающихся совместных действий с властью, всегда возникает необходимость обращения к ресурсному потенциалу общества, его гражданским институтам. Такую цель преследуют проекты российской власти «Открытое правительство» и «Открытый регион», предусматривающие, что гражданское общество, независимая экспертиза (сеть экспертных советов) способны взять на себя ряд функций системы государственного управления, среди которых диагностика имеющихся социальных проблем; экспертиза проектов управленческих решений, антиципация их последствий и предложение разумных альтернатив; контроль за исполнением принятых решений; участие в подготовке кадрового резерва, выработке соответствующих интегрированных целей и задач, разработке стратегии развития гражданского общества. В этой связи нельзя согласиться с А.В. Зайцевым в том, что «вместо институционализации реальных дискурсивных механизмов и дискуссионных площадок для честного и открытого публичного диалога государства и гражданского общества, власть создает его многочисленные симулякры в виде псевдиалоговых, ангажированных и созданных самым же государством фиктивных институтов гражданского и организаций общества»⁴. Как бы то ни было, в пилотном проекте «Открытый регион» в настоящее время участвуют 17 субъектов Российской Федерации, Открытое правительство представляют около 200 высококвалифицированных экспертов из числа известных ученых и практиков.

Следует отметить, к сожалению, что профессиональное сообщество проявляет скептицизм к экспертным площадкам, хотя они действуют не столь бюрократично по сравнению с академическими институтами или другими официальными аналитическими структурами, что крайне важно для получения оперативной обратной связи⁵. В экспертных сообществах неравномерно представлены региональный и отраслевой интересы, что приводит к распылению ресурсов между множеством объединений. Тем не менее, открытость и публичность обсуждения проектов законов, уход от субъективизма, привлечение внимания к наиболее социально значимым вопросам, - все это внушает надежду на то, что власть, наконец, услышала общество. В то же время гармоничность отношений между ними будет во многом зависеть от взаимных обязательств и ответственности как власти, так и акторов гражданского общества.

В последнее время апробируются новые формы вовлечения граждан в государственное и муниципальное управление. Развиваются сервисы и приложения на базе современных коммуникационных средств, позволяющие гражданам сигнализировать о проблемах, предлагать пути их решения, отслеживать реакцию власти на эти проблемы. В диалоге с властью целесообразно было бы задействовать публичные слушания, общественные порталы, институт референдума, общественную правотворческую инициативу, гражданское вето и др. Своевременной представляется постановка вопроса о принятии законов об общественном контроле, лоббистской деятельности, что сделало бы процедуры принятия решений органами государственной власти более прозрачными для общества.

Во взаимодействии власти и общества неопределимую роль играют СМИ – государственные и негосударственные. К сожалению, региональный мониторинг свидетельствует, что проблемой на местах остается минимизация критических выступлений в СМИ о деятельности органов государственной власти; имеет место необоснованное использование ими средств массовой информации для повышения собственного имиджа. Яркой иллюстрацией слабой информационной открытости органов государственной власти является наличие фактов отказов в предоставлении

³ Зайцев А.В. Государство и гражданское общество: дефицит диалога // Гуманитарные научные исследования. Август 2013. № 8 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://human.snauka.ru/2013/08/3703>

⁴ Там же.

⁵ Брусникин Н. Широкое вовлечение экспертов и представителей общественности в систему принятия решений само нуждается в общественном обсуждении и профессиональной экспертизе [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://большоуправительство.рф/blogs/post/1996/>



информации журналистам⁶. В связи с этим не случайным выглядит снижение доверия населения к СМИ, в первую очередь к государственным, что побуждает людей искать и находить альтернативную информацию, причем не всегда и не во всем достоверную, в социальных сетях. Выход видится в законодательном урегулировании проблем концентрации и монополизации средств массовой информации, разграничении отношений «владелец-учредитель-редакция», уточнении статуса издателя, вещателя и собственника; определении границ возможного участия иностранных инвесторов в деятельности средств массовой информации.

Многообразие диалоговых взаимодействий требует формирования правовой основы функционирования дискуссионных площадок. Модернизация правовой базы деятельности диалоговых площадок способна обеспечить достижение цели поиска новых механизмов взаимодействия между государством и обществом, призвана создать институт посредничества между общественно активной частью населения и органами государственной власти⁷.

Диалоговые площадки, предполагая активное привлечение к работе органов публичной власти представителей общественных объединений, социально-ориентированных некоммерческих организаций, отдельных граждан, способствуют своевременной и полной осведомленности институтов гражданского общества и населения о решениях компетентных органов, и что весьма существенно - широкой поддержке реализуемых мер со стороны общественности. Кроме того, посредством данного института непосредственной демократии обеспечивается прямая обратная связь в виде объективного информирования государственных или муниципальных органов о воздействии принимаемых решений на общественные отношения⁸.

Следует согласиться с мнением Е. Исаевой в том, что дальнейшая эффективность работы диалоговых площадок напрямую будет зависеть от качества работы общественных экспертов, готовности органов власти учитывать и реализовывать выработанные этим консультативным органом инициативы, соблюдения принципа гласности функционирования экспертных сообществ⁹. К сожалению, нормы права, регулирующие институт диалоговых площадок, не содержат единых подходов к их организации и работе. Как представляется, действующее российское законодательство нуждается в юридическом оформлении универсальной правовой платформы для организации унифицированного института дискуссионных площадок при любом органе власти, любой организации и во всех случаях, когда в этом имеется общественная заинтересованность.

В указанных обстоятельствах представляется целесообразным принятие правового акта, закрепляющего своими нормами перечень оснований для организации диалоговых площадок, единые критерии их формирования и периодичности обновления участников, базовые принципы функционирования, а также правовой статус. По нашему мнению, оптимизация правовой базы института диалоговых площадок создаст условия для разрешения действительно актуальных общественных проблем.

Становится очевидным, что с развитием электронных коммуникаций происходит смещение политической активности граждан в Интернет-пространство. Основными факторами проявления политической активности в сети Интернет являются повсеместная доступность и высокая скорость коммуникации. Благодаря Интернету политические процессы и управление приобрели новые формы, обусловившие появление новых субъектов гражданского общества – сетевых сообществ¹⁰. Они организуют онлайн-обсуж-

⁶ Дзялошинский И. М. СМИ в системе доступа к информации: шума много, информации мало. М., 2011. С. 55-59.

⁷ Арутюнян Р.Э. Типология институтов общественного контроля при органах государственной власти России // Закон и право. 2009. № 11. С. 38 - 39.

⁸ См.: Доклад ассоциации общественных объединений «Общественной палаты Орловской области» «О состоянии и тенденциях развития гражданского общества в Орловской области». Материалы текущего архива Общественной палаты Орловской области. Орел, 2012.

⁹ Исаева Е. Нормативно закреплённые диалоговые площадки власти и общества в субъектах России: предпосылки эффективности // Власть. 2013. № 8. С. 39.

¹⁰ Белянцев А.Е., Лымар А.В. Интернет-пространство как фактор модернизации институтов гражданского общества // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2012. № 6(1).

дения актуальных общественных проблем, излагают мнения, взгляды, позиции в тематических форумах, блогах, открытых энциклопедиях и т.д. Следует отметить, что в сети Интернет может быть осуществлен диалог между разрозненными социальными группами, который в офлайн-пространстве мог бы и не состояться.

Наибольшая активность интернет-участников политического процесса происходит в социальных сетях, таких как «ВКонтакте», «Facebook», «Twitter», «Instagram», которые предоставляют значительные возможности коммуникации, обмена и поиска информации, что способствует созданию интернет-сообществ¹¹.

Оценивая достоверность информации, представленной в сети Интернет, молодые российские пользователи выражают достаточно оптимистическую позицию: 49,3 % респондентов выбрали позиции «абсолютно достоверна» и «скорее достоверна, чем недостоверна» (48,2 %). Пессимистов в два раза меньше: 2,2 % опрошенных определяют информацию в глобальной сети как «абсолютно недостоверную».

Большинство молодых российских пользователей (56%) разделяют мнение, согласно которому «В Интернете люди не должны быть ограничены в своём праве критиковать правительство». Мнение о том, что Интернет-коммуникация позволяет лучше понимать действия политиков поддерживают 45,5 % опрошенных. При исследовании восприятия молодыми российскими пользователями политической субъектности в сети Интернет, выявлены следующие зависимости: чем выше уровень доверия к достоверности Интернет-контента, тем более выражена потребность получать информацию из Интернет-источников, тем существеннее уровень комментарийной активности на дискуссионных форумах и площадках, тем интенсивнее потребление новостной информации, тем позитивнее восприятие пользователями реализации политических прав и свобод в глобальной сети¹².

Общим трендом является то, что молодежь, как и все российские пользователи в целом, скорее потребляет и тиражирует, чем создает Интернет-контент. Тем не менее, молодых российских пользователей отличает большая ориентированность на потребление новостной информации онлайн, так как Интернет выступает доминирующим источником развлечений и информации.

Ежедневно молодые российские пользователи применяют многообразные роли в глобальной сети: участвуя в играх, реализуя программу дистантного обучения, совершая покупки и платежи, скачивая развлекательный контент, осуществляя веб-серфинг и т.д. Чем больший масштаб Интернет-коммуникации выбирают для себя пользователи, тем больше ролей и связанных с ними потребностей они реализуют в виртуальном пространстве¹³.

Ориентация на политические функции Интернета выражена у молодых российских пользователей значительно сильнее, чем в среднем у всех возрастных групп. Большинство представителей молодежи позитивно относятся к реализации политической субъектности в глобальной сети, понимая ее, главным образом, как расширение возможностей по защите политических прав и свобод, осуществлению открытой политической коммуникации. Тем не менее, молодые российские пользователи сдержанны в оценках потенциала влияния общественного мнения, складывающегося в глобальной сети, на деятельность властных структур.

В последнее время в научном сообществе ведется активная дискуссия о формировании «сетевой демократии», под которой в обобщенном виде понимается «основанный на применении сетевых компьютерных технологий механизм обеспечения политической коммуникации, в полной мере способствующий реализации принципов народовластия»¹⁴. В этой связи надо отметить, что российское законодательство, несмотря на тенденцию к росту политической интернет активности граждан, слабо

¹¹ Соколов А., Маклашин И. Особенности интернет-пространства как площадки для взаимодействия // Власть. 2013. № 12. С. 61.

¹² Интернет в России: технологии развития, социальные и политические эффекты. Материалы исследования Центра. М., 2013.

¹³ Там же.

¹⁴ Грачев М.Н. Политическая коммуникация: теоретические концепции, модели, векторы развития. М., 2004. С. 253.



реагирует на появление в сети неформальных способов прямого волеизъявления, хотя диалоговые интернет-площадки, процедура отзыва лиц замещающих выборные должности с использованием интернета, консультативные интернет опросы граждан активно применяется в некоторых субъектах федерации¹⁵. Помимо перечисленных существует еще целый ряд не урегулированных нормами права форм общественного участия - мобилизация общественного мнения, проведение мониторинга реализации публично-властных решений и социологических исследований и т.д.¹⁶

Следует признать, что лишь отдельные неформальные интернет-формы реализации прямого волеизъявления граждан завершили процесс своей институализации. Речь идет об общественных инициативах, получивших нормативное закрепление в Указе Президента Российской Федерации «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»¹⁷. Сущность положений данного указа заключается в утверждении правил рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива». В соответствии с указанными правилами, гражданин Российской Федерации, достигший 18-летнего возраста вправе разместить на интернет-ресурсе предложение по вопросам социально-экономического развития страны либо совершенствования государственного и муниципального управления. Поддержанной считается инициатива, которая в течение одного года после ее размещения на интернет-ресурсе получила:

а) не менее 100 тыс. голосов граждан – в поддержку инициативы федерального уровня;

б) не менее 5 процентов голосов граждан, постоянно проживающих на территории соответствующего субъекта Российской Федерации (для субъектов Российской Федерации с численностью населения более 2 млн. человек – не менее 100 тыс. голосов граждан, постоянно проживающих на территории соответствующего субъекта Российской Федерации), - в поддержку инициативы регионального уровня;

в) не менее 5 процентов голосов граждан, постоянно проживающих на территории соответствующего муниципального образования, – в поддержку инициативы муниципального уровня.

В случае если размещенная на специальном сайте общественная инициатива получит необходимую поддержку в ходе голосования с использованием интернет-ресурса, такая общественная инициатива передается экспертной рабочей группе, которая готовит экспертное заключение и решение о разработке соответствующего нормативного правового акта или принятии иных мер по реализации инициативы. Прогрессивность данного указа, по нашему мнению, состоит в юридическом оформлении первого в России института непосредственной демократии, реализовываемого через интернет-сервис.

Совершенно очевидно, что власть и ответственные институты гражданского общества в России должны стремиться к тому, чтобы диалог конфликтного типа (митинги, акции протеста) замещался диалогом кооперативного типа (переговоры, консультации, слушания, общественная экспертиза, гражданский контроль), направленным на укрепление социально – политической стабильности, конструктивное решение социально значимых проблем с участием широкой общественности. Такой диалог представляет собой непрерывный, постоянно развивающийся и совершенствующийся коммуникативный процесс, которому должны быть присущи такие демократические качества, как открытость, гласность, многосторонний обмен мнениями, наличие постоянных прямых и обратных связей между обществом и властью.

¹⁵ См.: Портал правительства Тульской области. Опросы [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://tularegion.ru/polls>

¹⁶ См.: Нездуров А. Классификация форм общественного участия // Гражданский диалог. 2008. N 1. С. 73 - 76.

¹⁷ Указ Президента РФ от 4 марта 2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» // Собрание законодательства РФ. 11.03.2013. № 10. Ст. 1019.



DIALOGUE OF COOPERATION BETWEEN THE AUTHORITIES AND THE SOCIETY AS A FACTOR OF DEVELOPMENT OF DIRECT DEMOCRACY IN MODERN RUSSIA

V.V. OGNEVA¹⁾
A.V. PASTUHOV²⁾

¹⁾ The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

²⁾ The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

¹⁾ e-mail: ognevavv@yandex.ru

²⁾ e-mail: manurist@yandex.ru

The article reveals the peculiarities of dialogical relationship between the authorities and civil society in contemporary Russia, presents the analysis of mechanisms and forms of conversational interaction between these factors. Attention is drawn to the necessity of effectiveness increase of functioning of platforms for dialogue with the participation of a broad range of experts in the framework of such projects as «Open government», «Open region», of the movement «All-Russian Popular Front», the online community. Proposes regulatory clearance of the universal legal platform for organization of the unified Institute discussion forums with any authority, any organization, and in all cases when the public interest occurs.

Key words: the authority and civil society, political dialogue, direct democracy, dialogue platform, forming of communicative discourse.