DOI: 10.21603/2500-3372-2020-5-4-433-443

оригинальная статья
УДК 323.3

Институт Общественной палаты как медиатор между властью, обществом и экспертным сообществом (на примере Кемеровской области – Кузбасса)

Михаил А. Клименков [a, @, ID]
[a] Кемеровский государственный университет, Россия, г. Кемерово
[@] m.klimenkov1993@mail.ru
[ID] https://orcid.org/0000-0002-3160-7732

Поступила в редакцию 15.07.2020. Принята в печать 03.11.2020.

Аннотация: В настоящее время можно наблюдать возрастание интереса к исследованию роли и места института Общественной палаты в общественно-политической жизни регионов и страны в целом. Отчасти интерес исследователей вызван тем, что при формальном декларировании важности института в развитии и построении гражданского общества и фактических возможностей для реализации этих целей, институт Общественной палаты не проявляет активности в своей деятельности и остается, скорее, в тени общественно-политической жизни. Цель статьи – обозначить место и роль института Общественной палаты в поле региональной общественно-политической жизни. Данный институт анализируется с позиции способности выступать медиатором, то есть посредником между властью и гражданским обществом, а так же коммуникативной площадкой, в рамках которой научно-экспертное сообщество, участвуя в качестве экспертов, может воздействовать на поле публичной политики. Для достижения поставленных целей с февраля по июнь 2020 года было проведено эмпирическое исследование, в котором приняли участие как бывшие, так и действующие члены Общественной палаты Кемеровской области – Кузбасса и представители научно-экспертного сообщества. В ходе эмпирического исследования выбор был сделан в пользу качественного подхода, применялся метод неформализованного (глубокого) экспертного интервью. В методологии иследования нашли применение методы сравнительного анализа и контент-анализа. Автор выделяет два основных критерия (модель региональной власти и региональный политический режим), которые определяют итоговую конфигурацию – влияние и роль института в поле региональной публичной политики. В результате выявлено, что на данный момент институт Общественной палаты в Кемеровской области – Кузбассе не является актором поля публичной политики, а его деятельность смещается в сторону имитации. Введена переодизация становления института Общественной палаты Кемеровской области – Кузбасса.

Ключевые слова: научно-экспертное сообщество, институт-медиатор, взаимодействие научно-экспертного сообщества и власти, гражданское общество и власть, гражданское общество

Для цитирования: Клименков М. А. Институт Общественной палаты как медиатор между властью, обществом и экспертным сообществом (на примере Кемеровской области – Кузбасса) // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Политические, социологические и экономические науки. 2020. Т. 5. № 4. С. 433–443. DOI: https://doi.org/10.21603/2500-3372-2020-5-4-433-443

Введение

В настоящее время можно обратить внимание на увеличение интереса к теме анализа места и роли института Общественной палаты (ОП) в региональной общественно-политической жизни. Актуальность исследования, как представляется, вызвана прежде всего тем, что де-юре институт ОП является главным институтом, представляющим интересы гражданского общества. Де-факто само гражданское общество мало знает о его деятельности, а в нередких случаях даже не знает о существовании института. Такое положение вещей, вероятно, вызвано прежде всего аспектом, связанным с отсутствием активной позиции и нежеланием ОП влиять на решение наиболее важных проблем, складывающихся в регионе. Цель – в первом приближении выявить причины, по которым институт ОП, имея все возможности для того, чтобы стать реальным субъектом поля публичной политики, не использует свои ресурсы и влияние для отстаивания интересов гражданского общества.

В отечественной политологической науке имеется ряд достаточно подробных исследований, посвященных проблемам взаимодействия института ОП с органами власти [1–3] и проблемам организации и деятельности ОП [4–6]. Однако существует недостаточная проработка темы в плане оценки места и роли института в общественно-политической жизни регионов. Следует отметить, что в научной литературе существуют две точки зрения на обозначенную проблему. В одном случае развитие может пойти по пути образования эффективного механизма обратной связи. В другом случае складывается фиктивная система представительства, инкорпорированная в структуры власти [7–11]. Как было показано в одном из последних

Статья распространяется на условиях лицензии Creative Commons Attribution 4.0

DOI: 10.21603/2500-3372-2020-5-4-433-443

авторитетных исследований, подготовленном коллективом авторов под руководством А. Ю. Сунгурова, деятельность региональных ОП, если анализировать ее с позиции *медиация – имитация*, имеет тенденцию к смещению в сторону имитации [12, с. 129–131].

Мы считаем, что смещение по оси *медиация – имитация* или *эффективность – фиктивность* будет зависеть от фактора политического процесса, который выражается в доминировании определенного типа регионального политического режима. Данная гипотеза во многом исходит из результатов исследований, которые были посвящены деятельности консультативно-совещательных органов на национальном уровне. Ученые показали, что институт ОП характерен для стран с авторитарным политическим режимом, получивших название гибридных: они сочетают в себе черты мягкого авторитаризма с некоторыми характеристиками электоральной демократии [13, с. 28; 14, с. 18]. В странах с развитой системой демократических практик и институтов нет необходимости в создании ОП, поскольку их функцию с успехом выполняют независимые парламенты [15, с. 166].

Методы и материалы

Вследствие обозначенного аспекта будем исходить из гипотезы о том, что складывающийся политический режим напрямую оказывает влияние на итоговую конфигурацию роли института ОП в поле публичной политики. Однако для целей исследования предлагается анализировать институт ОП через призму функционирования регионального политического режима, который формируется, исходя из складывающейся модели региональной власти и политической конкуренции, т. е. наличия нескольких независимых акторов поля публичной политики. В совокупности эти элементы будут сдвигать региональный политический режим в сторону демократии или в сторону авторитаризма.

Применение метода углубленного экспертного интервью позволило оценить роль и влияние института ОП на поле региональной публичной политики со стороны экспертного сообщества. Наряду с этим были использованы методы статистического анализа, с помощью которых была проанализирована деятельность ОП Кемеровской области – Кузбасса разных созывов. Нашел применение метод сравнительного анализа. Комплекс методов позволил не только оценить современное состояние деятельности ОП по фиксируемым и публичным результатам деятельности института, но и получить оценку деятельности ОП со стороны экспертного сообщества.

Результаты

В Кузбассе история выстраивания взаимодействия т. н. третьего сектора с государственным начинается с 12 ноября 1990 г., когда в политизированном Кузбассе на волне мощного рабочего движения, развернувшегося при президиуме областного Совета народных депутатов, был создан прообраз ОП – Консультационный Совет партий, общественных и общественно-политических организаций (КС). То обстоятельство, что КС был создан при областном Совете народных депутатов, ограничивало в действиях новосозданную структуру, поскольку существовал фильтр, согласно которому в состав КС могли войти только представители партий, общественных организаций и т. д., подписавшие соглашение с областным Советом народных депутатов[1]. КС в непростые для Кузбасса времена выступил медиатором между разрозненными общественно-политическими силами и властью. Основная задача КС в начале 1990-х гг. состояла в сохранении стабильной обстановки и достижении общественного договора в Кузбассе, когда ее лихорадили шахтерские забастовки[2].

Для сохранения в Кузбассе стабильности между 35 общественными и политическими объединениями, входящими в КС, и областным Советом народных депутатов было подписано Соглашение о сотрудничестве между региональной легислатурой и общественно-политическими организациями, в рамках которого решения, принимаемые в областном Совете, должны были в обязательном порядке пройти через КС для проведения общественной экспертизы региональных законопроектов. Впоследствии рекомендации должны учитываться всеми ветвями власти[3]. Соглашение закономерно породило новую для Кузбасса общественную структуру КС, которой надлежало в постоянном режиме осуществлять взаимодействие между общественностью, партиями и властью. Помимо этого, впервые общественность Кузбасса стала активно привлекаться к экспертизе важнейших региональных законопроектов.

Первый этап (1990–1996) является временем становления института ОП и характеризуется расцветом и наибольшим влиянием на общественно-политическое поле региона. Региональный политический режим этого периода носил неустойчивый полицентричный характер. Говоря о неустойчивом полицентричном характере политического режима, мы подразумеваем, прежде всего, аспект, связанный с борьбой за власть и поляризацией политических сил, концентрировавшихся вокруг формального (поддерживаемого федеральной исполнительной властью – М. Б. Кислюка) и неформального (реального – А. Г. Тулеева) политических лидеров.

[1] Договор об общественном согласии должен быть подписан // Кузбасс. 13.09.1994. С. 2.

[2] Председатель Общественной палаты Кузбасса: Во время путча 1991 года регион был пороховой бочкой // Regnum. 21.08.2007. Режим доступа: https://regnum.ru/news/873724.html (дата обращения: 13.06.2020).

[3] Соглашение о сотрудничестве областного Совета народных депутатов с партиями и общественно-политическими организациями Кемеровской области от 12.11.1990 // Кузбасс. 20.11.1990. С. 2–3.

 Статья распространяется на условиях лицензии Creative Commons Attribution 4.0

DOI: 10.21603/2500-3372-2020-5-4-433-443

Главная причина противостояния региональной администрации и легислатуры, по мнению С. В. Бирюкова, состояла в политических расхождениях и соперничестве амбиций региональных лидеров М. Б. Кислюка и А. Г. Тулеева, проявившемся в публичной конкуренции политических имиджей и социальных ролей [16, с. 157]. Глава администрации области М. Б. Кислюк с самого начала пытался заявить о себе как о последовательном реформаторе и проводнике курса правительства Ельцина–Гайдара [17, с. 37], причем в обход региональной легислатуры. Депутаты областного Совета противодействовали попыткам областной администрации свести свои функции только к законотворчеству, стремясь дополнить ее осуществлением нормотворческой, защитной и контрольной функций. Их ярким выразителем стал общерегиональный политический лидер, спикер областного парламента А. Г. Тулеев[4].

В условиях политической борьбы за власть активно развивалась и региональная партийная система. Я. Ю. Шашкова отмечает, что этот период характеризуется появлением большого количества разных по идеологии и составу политических партий, которые играли значительную роль при формировании представительных органов власти в регионе. Например, до 1996 г. в Кузбассе наблюдалась самая высокая, по сравнению с другими территориями Сибири, степень сосредоточения избирательных объединений [18, с. 286].

При непримиримом и все более обостряющемся противостоянии исполнительной и законодательной ветвей власти созданный при областном Совете народных депутатов КС исчерпал свои возможности влиять на общественно-политическую ситуацию в регионе, вследствие чего в 1994 г. на базе КС была образована Общественная палата Кемеровской области, которая стала действовать как независимая консультативно-совещательная организация и насчитывала в своих рядах 76 общественно-политических объединений[5].

В новом формате работы ОП взяла на себя функции общественной экспертизы законопроектов и социально-экономических программ. Эффективность работы ОП обеспечивали принятые Советом народных депутатов и администрацией Кемеровской области нормативные документы[6], в соответствии с которыми все целевые программы экономического и социального развития Кузбасса, социально значимые законы должны проходить экспертизу в ОП. Представлять их на заседаниях палаты должны были руководители соответствующих департаментов и управлений администрации, а итоги экспертизы, предложения и рекомендации ОП учитывались при разработке документов до их рассмотрения в Совете народных депутатов Кемеровской области.

Отличительной стороной деятельности ОП на первом этапе является, пожалуй, ее независимый статус и практически полное отсутствие вмешательства государства. Данный вывод можно сделать, исходя из анализа деятельности ОП в плане вынесенных решений, рекомендаций и обращений, где совершенно наглядно просматривается независимость и самостоятельность ОП от властных структур. Наиболее яркими прмерами, иллюстрирующими независимый статус ОП, являются решения ОП Кемеровской области «О проекте Устава Кемеровской области» (от 27.12.1994), «О новой концепции телерадиовещания ГТРК Кузбасс» (от 14.02.1995), «О состоянии и мерах преодоления кризисной экологической ситуации в Кемеровской области» (от 26.04.1995), «О социально-экономической ситуации в Кузбассе» (от 21.11.1996), «О проекте Устава Кемеровской области» (от 25.02.1997), «О целевой региональной программе "Пресса"» (от 25.02.1997), «О выборах главы Администрации» (от 25.02.1997) [19, с. 18–25].

Один из участников ОП того периода так охарактеризовал ее деятельность: «*При принятии решений как Заксобранием, так и администрацией наше мнение учитывалось. Перед нами всегда выступали руководители подразделений, они раскрывали содержание документа, который должен быть вынесен на областной совет, большинство наших предложений учитывалось… Этот период был самым плодотворным в деятельности Общественной палаты, когда гражданское общество и власть друг друга слышали и взаимодействовали – это было совершенно реально*» (респондент О, член ОП).

Медиативная функция ОП проявлялась и в налаживании межпартийного взаимодействия, согласовании коалиционных действий. ОП выступала своего рода арбитром в обеспечении взаимодействия между различными входящими в нее силами[7]. Значение института для региона особенно сильно проявилось в период работы над проектом Устава Кемеровской области – своеобразной малой конституции, документа широкого правового спектра действия. Это было важнейшее событие для Кузбасса в целом. В тот период ОП выступила посредником между исполнительной и законодательной ветвями власти. При ее активном содействии был принят сбалансированный Устав, в котором были заложены основы нормальной цивилизованной работы всех ветвей власти без доминирования одной над другой.

[4] Чуньков Ю. И. Целятся в Тулеевых, попадают в народ // Кузбасс. 26.01.1993. С. 2–3.

[5] Лебедев В. А. Лаборатория гражданского согласия // Наша газета. 14.01.1995. С. 12.

[6] О законодательной инициативе в Кемеровской области. Закон Кемеровской области от 20.06.1994 № 2-ОЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=171009653&backlink=1&&nd=171008279 (дата обращения: 10.06.2020).

[7] Лебедев В. А. Я против приоритета одной ветви власти // Кузбасс. 26.02.1997. С. 16.

Статья распространяется на условиях лицензии Creative Commons Attribution 4.0

DOI: 10.21603/2500-3372-2020-5-4-433-443

Можно говорить, что ОП действительно была медиатором – выступала трибуной, с которой заявлялись интересы той или иной части общества, а также доносились сведения до власти. ОП была массовой силой и обладала большой поддержкой общества, о чем свидетельствует представительство партий в ней. Так, в декабре 1993 г. более 13,74 % избирателей (136087 человек) в Кузбассе отдали голоса Выбору России; ДПР, которая была представлена в ОП, набрала 7,45 % голосов (73760 человек); Аграрная партия – 5,61 % (55587 человек); ЛДПР – 29,42 % (291274 человек)[8].

Второй этап (1997–2006) характеризуется постепенным снижением влияния ОП на региональный общественно-политический процесс. К 1997 г. в Кемеровской области был сформирован стабильный политический режим, при котором в результате политического банкротства элиты советского периода и демократов новой волны ко власти пришел А. Г. Тулеев. Он же, по мнению С. В. Бирюкова, превращается в доминирующего актора политической системы региона вследствие слабости основных элитных групп, политических партий и гражданских объединений. Влияние и популярность А. Г. Тулеева оказались столь велики, что политический режим в Кемеровской области имеел все признаки безальтернативного моноцентрического режима с харизматичным лидером во главе [16, с. 298].

После того как губернатором Кемеровской области стал ее фактический лидер А. Г. Тулеев, коренным образом изменилась расстановка политических сил в регионе. К 1997 г. партийная система Кузбасса приобрела более четкую конфигурацию, где власть фактически перешла в одни руки. По мнению Я. Ю. Шашковой, с 1999 г. все политические процессы области стали подконтрольны А. Г. Тулееву [18, с. 288]. В ходе трансформации политического поля с середины 1997 г. отношения между ОП и властью постепенно стали принимать характер открытого конфликта. Новая власть взяла курс на демонстрирование откровенного игнорирования и оттеснения института ОП на периферию общественной жизни региона. В целом о полном прекращении контактов свидетельствовало отсутствие представителей власти уровня начальников управлений администрации области и их заместителей на заседаниях ОП, где с 2001 г. по 2004 г. [19, с. 54–81].

С 1998 г. отмечается тенденция давления на независимый от властных структур институт гражданского общества. Со стороны власти предпринимались попытки создания альтернативной ОП. Например, в начале 2000-х гг. при губернаторе был создан Консультативный совет общественных организаций – структура, совершенно параллельная ОП. Несмотря на давление со стороны власти, ОП по-прежнему являлась институтом, выражающим мнение общества. Согласно статистике, на 1997 г. она включала в свой состав 112 различных общественных организаций [20, с. 110].

С 1997 г. по 2006 г. ОП продолжала активно работать. В 2001 г. был принят ее обновленный Устав. Изменилось и название, теперь ОП стала именоваться как Ассоциация общественных объединений Общественная палата Кемеровской области [19, с. 54]. Обсуждались актуальные вопросы, анализировались самые существенные законопроекты власти, например, «О состоянии, проблемах и перспективах развития местного самоуправления в Кемеровской области» (от 18.04.2000), «Об экологической ситуации и ее влиянии на состояние здоровья населения Кемеровской области» (от 15.03.2001), «О тарифах на электроэнергию» (от 06.06.2001), «Об обращении к избирателям Кемеровской области» (от 28.11.2003), «О перспективах развития местного самоуправления в Кемеровской области» (от 30.03.2004) [20, с. 52–65]. ОП показывала существенные показатели эффективности деятельности. Данный вывод о масштабе проделанной работы можно сделать по количеству выносившихся на обсуждение вопросов. Пик ее популярности пришелся на период с 1997 г. по 1998 г. Так, на открытое обсуждение ОП в 1996 г. было вынесено 7 вопросов, в 1997 г. – 21, в 1998 г. – 15, в 1999 г. – 11, в 2000 г. – 10, в 2001 г., 2002 г. и 2004 г. – по 12, в 2003 г. – 5 [20].

Несомненным достижением периода стало создание при палате Экспертного совета. В его состав вошли ученые и независимые общественники из различных областей. Создание Экспертного совета было продиктовано все более усложняющимися вопросами, решаемыми ОП. Остро ощущалась потребность в высококвалифицированных экспертах, которые могли бы на высоком уровне проводить экспертизы законопроектов как регионального, так и федерального уровня, а также давать научно-обоснованные рекомендации. Такими экспертами выступили ученые. В состав Экспертного совета, созданного в 2004 г., входили известные представители регионального научного сообщества, среди которых следует выделить, например, д-ра экон. наук, президента общественного Фонда «Центр стратегических исследований» С. В. Березнева [20, с. 130]. Из 26 членов Экспертного совета 11 являлись представителями именно научного сообщества. Таким образом, в ОП образца 2004 г. было налажено взаимодействие между общественностью, политическими партиями, властью и экспертным сообществом, и можно говорить о том, что ОП представляла из себя реальную и привлекательную коммуникативную площадку.

Третий этап (2006 г. – настоящее время) характеризуется процессом подчинения института ОП региональной власти. Для регионального политического режима в этот период характерна тенденция укрепления моноцентричной модели власти, которая проявлялась в установке

[8] Результаты выборов депутатов Государственной Думы по общефедеральному округу 12 декабря 1993 года // ЦИК России. Режим доступа: http://www.cikrf.ru/banners/vib_arhiv/gosduma/1993/1993_itogi_FS_obshefed_okrug.php (дата обращения: 10.06.2020).

 Статья распространяется на условиях лицензии Creative Commons Attribution 4.0

DOI: 10.21603/2500-3372-2020-5-4-433-443

персоналистского контроля над политикой и бизнесом со стороны власти. С. Н. Чирун обозначил сложившийся режим как «султанистский», особенностью которого является концентрация личной власти, выраженной в фасадном характере политических выборов и фактически пожизненном характере власти [21, с. 254].

Для нас же важно подчеркнуть, что при моноцентричной модели власти региональный лидер приобретает возможность ранжировать всех участников, выделяя т. н. привилегированный круг и оставляя не входящих в него акторов в положении маргиналов. ОП, существовавшая с 1990-х гг., не став непосредственным агентом власти и лояльной по отношению к действиям исполнительной власти, неизбежно маргинализировалась и с 2006 г. фактически прекратила свое существование. На смену старому образцу ОП пришел новый, созданный по образцу федерального проекта ОП. Институт нового формата под названием Общественная палата Кемеровской области был создан в 2006 г. на основании областного закона, согласно которому ОП была призвана заниматься примерно тем же, чем занимается и недавно созданная федеральная палата: экспертизой законопроектов, выработкой рекомендаций органам государственной власти, поддержкой гражданских инициатив и контролем за деятельностью властей[9].

По социальному составу институт является формальным консультативным институтом, представляющим интересы общественности. В настоящее время почти половину состава ОП представляют члены некоммерческих организаций (НКО) и представители учреждений образования, здравоохранения и социальной сферы (табл. 1)[10]. Немалое представительство в ОП имеют и члены научного сообщества. Существенная разница в сравнении с предыдущим вариантом ОП состоит в том, что новая существенно ограничена в представительстве – в составе уже нет представителей ни политических партий, ни религиозных объединений.

На данный момент можно говорить, что в регионе завершился и процесс формирования доверительных отношений между государством и обществом. Об этом свидетельствует недавно проведенный опрос среди региональных НКО «О тенденциях развития некоммерческого сектора в Кемеровской области», в рамках которого ученые выявили, что институт ОП способствует построению гражданского общества и развитию неправительственных организаций в регионе [22, с. 29]. Согласно данным официального сайта ОП Кемеровской области, институт узнаваем в поле общественной жизни региона, о чем свидетельствует довольно большая частота обращений со стороны общества: в 2011 г. и 2012 г. – по 480 обращений, в 2013 г. и 2014 г. – по 150, в 2015 г. – 648, в 2016 г. – 465, в 2017 г. – 800, в 2018 г. – 460, в 2019 г. – 535[11].

Оценивая место и роль института ОП, можно говорить, что произошла коренная трансформация роли института от относительно независимого актора к полностью подконтрольному власти и не особо значимому институту в поле общественно-политической жизни региона. В частности, одним из аспектов анализа стала реальная практика формирования состава ОП, а также принцип подбора руководителей. На этапе создания нового института ОП власть, чтобы не допустить повторения ситуации с практикой взаимодействия с прошлой ОП,

Табл. 1. Социальный состав ОП

Tab. 1. Social composition of the Public Chamber

Созыв	Бизнес		НКО		Учреждения		Представители научного сообщества		Пенсионеры		Церковь		СМИ		Всего	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
1	5	11,1	14	31,1	13	28,8	7	15,5	2	4,4	2	4,4	2	4,4	45	100
2	3	6,6	18	40,0	11	24,4	9	20,0	2	4,4	1	2,2	1	2,2	45	100
3	3	6,6	16	35,5	12	26,6	9	20,0	3	6,6	1	2,2	1	2,2	45	100
4	6	13,3	17	37,7	13	28,8	5	11,1	3	6,6	1	2,2	–	–	45	100
5	9	20,0	16	35,5	13	28,8	4	8,8	–	–	2	4,4	1	2,2	45	100
6	8	17,7	16	35,5	8	17,7	9	20,0	2	4,4	2	4,4	–	–	45	100

[9] Об Общественной палате Кемеровской области. Закон Кемеровской области от 02.03.2006 № 39-ОЗ // Кодекс. Режим доступа: http://docs.cntd.ru/document/990306069 (дата обращения: 10.06.2020).

[10] Список членов Общественной палаты Кемеровской области // Общественная палата Кемеровской области – Кузбасса. Режим доступа: https://opko42.ru/spisok-chlenov-obshhestvennoj-palaty-kemerovskoj-oblasti-na-2018-2021-gg/ (дата обращения: 10.06.2020).

[11] Отчеты о работе ОП КО // Общественная палата Кемеровской области – Кузбасса. Режим доступа: https://opko42.ru/reports/ (дата обращения: 10.06.2020).

Статья распространяется на условиях лицензии Creative Commons Attribution 4.0

DOI: 10.21603/2500-3372-2020-5-4-433-443

взяла курс не на развитие института гражданского общества, а на полное его подчинение. С целью курирования и контроля нового института гражданского общества на должность председателя ОП была выбрана Т. О. Алексеева, в 1992–2011 гг. занимавшая должность председателя Правления Кузбасской торгово-промышленной палаты (ТПП). О тесной формальной и неформальной связи Т. О. Алексеевой с Администрацией Кемеровской области говорит тот факт, что в 2007 г. Кузбасской ТПП была делегирована часть функций по администрированию внешнеэкономической деятельности. В 2010 г. Кузбасской ТПП под руководством Т. О. Алексеевой была подготовлена Концепция развития внешнеэкономической и межрегиональной деятельности Кемеровской области на период с 2010–2025 гг.[12].

Строго говоря, с началом губернаторства А. Г. Тулеева в регионе стала реализовываться т. н. модель ручного управления, при которой роль формальных институтов значительно снизилась, а роль неформальных практик коммуникации, напротив, возросла. Вследствие этого эффективность работы института ОП всецело зависела от одобрения кандидатуры председателя ОП губернатором. Этот аспект подтверждают и респонденты: «*Прошлый губернатор во главу ставил, скорее, не сам институт, а личность руководителя. Он в первую очередь смотрел: лидер человек или нет, как он работает; сам институт его мало интересовал*» (респондент Б, член ОП); «*Тулеев очень пристально относился к подбору кадров, он отбирал их целенаправленно, поскольку всю возможную номенклатуру знал, в том числе лично*» (респондент Д, член ОП); «*Губернатор трепетно относился к подбору кадров… и даже оказывал влияние на Заксобрание, поскольку лично просматривал списки, поданные по линии Заксобрания, и, насколько я знаю, в некоторых случаях его корректировал*» (респондент И, член ОП).

В условиях доминирования практики ручного управления взаимодействие с институтом гражданского общества выстраивается через формируемые региональной администрацией вертикальные сети жесткого типа, которые основаны преимущественно на неформальной модели взаимодействия между институтом ОП и Администрацией области. Долгие годы выстраивалась система, завязанная на личных и неформальных отношениях, в которой коммуникация с губернатором осуществлялась через его заместителей по внутренней политике: «*Раньше работать было проще: были прямые выходы на заместителей губернатора… эти люди, как мне кажется, обладали общим пониманием, для чего нужен данный институт, и по крайней мере не мешали в работе. Сейчас же сложно выйти на губернатора, приходится пробираться через его помощников, и все это создает определенные трудности в работе*» (респондент Е, член ОП); «*Тулеев предпочитал получать информацию от близких и доверенных источников, в частности от своих замов… Например, был один зам., которому очень доверял губернатор и собственно он и монополизировал источник предоставления информации для губернатора. В конечном итоге губернатор сильно был разочарован и освободил его от должности, поскольку выяснил, что не все так, как ему докладывают*» (респондент К, член ОП).

При доминировании моноцентричной модели власти, проявляющейся в практике ручного управления, институт ОП не может являться независимым и автономным актором поля публичной политики в регионе. Слабость института подтвердили и большинство экспертов: «*Оцениваю роль палаты как незначительную. Мы можем работать гораздо эффективнее и можем многое делать, но не используем свой потенциал на всю мощь, а из этого и общее отношение чиновников к нам*» (респондент Е, член ОП); «*Институт ОП состоялся, и, проанализировав его деятельность, я бы сказал, что влияние незначительное. Я не могу сказать, что мы действительно влияем на принятие важных решений*» (респондент Ж, член ОП); «*Сегодня авторитет ОП гораздо выше, чем был ранее, качественно другой институт, однако в целом я бы сказал, что положение и влияние не очень высокое… конечно, мы заняли определенную нишу, но вести диалог с властью на равных мы не можем*» (респондент А, член ОП); «*Влияние на отдельные аспекты есть, но оно незначительное. Сегодня нет инициативы от власти рассмотреть совместно с нами тот или иной вопрос*» (респондент Б, член ОП).

Еще одним аспектом, позволяющим власти контролировать институт гражданского общества, является практика рекрутирования членов в ряды ОП. Анализ процедуры формирования ОП показывает, что ведущую роль в формировании состава играют губернатор и региональные легислатуры. В соответствии с законом «Об общественной палате Кемеровской области», в состав палаты избрано 45 человек, срок их полномочий составляет три года[13]. Принцип рекрутирования был взят региональным законодателем из нормативно-правовой базы федерального уровня, в которой заложены ограниченные возможности воздействия на публичную политику. Одна треть назначается губернатором из числа зарегистрированных на территории Кемеровской области общероссийских и межрегиональных общественных объединений. Другая треть утверждается Советом народных депутатов Кемеровской области из числа региональных общественных

[12] Концепция развития внешнеэкономической и межрегиональной деятельности Кемеровской области на период до 2025 года. Утв. распоряжением Коллегии Администрации Кемеровской области от 28.03.2012 № 242-р // Кодекс. Режим доступа: http://docs.cntd.ru/document/441615727 (дата обращения: 10.06.2020).

[13] Список членов Экспертного совета ОП КО 2015–2018 гг. // Общественная палата Кемеровской области – Кузбасса. Режим доступа: https://opko42.ru/spisok-chlenov-ekspertnogo-soveta-opko/ (дата обращения: 10.01.2019).

 Статья распространяется на условиях лицензии Creative Commons Attribution 4.0

DOI: 10.21603/2500-3372-2020-5-4-433-443

объединений. Одна треть определяется членами ОП, утвержденными губернатором и Советом народных депутатов Кемеровской области из числа региональных общественных объединений.

Соответственно в условиях, когда институт ОП полностью формируется властью, он не способен эффективно представлять интересы гражданского общества и лоббировать эти интересы на региональном уровне. Респондентам был задан вопрос, как они оценивают взаимодействие с региональными органами исполнительной и законодательной власти. Среди большинства доминирует чувство разочарования в региональной власти, зачастую критика опосредована личностью нового губернатора С. Е. Цивилева: «*В настоящее время у меня полное разочарование в новой власти. При старой власти также были свои сложности, но при той власти существовало какое-то уважение к институту ОП, с нами советовались и принимали нас во внимание*» (респондент А, член ОП); «*Сейчас я скорее наблюдаю перестройку данного института, меняется формат взаимодействия, губернатор будет выстраивать взаимодействие с нами по новой модели, которая еще неясна*» (респондент К, член ОП); «*В отличие от предыдущего губернатора, С. Е. Цивилев, как мне кажется, более понимающий политик – он понимает важность общественного мнения, но одного его не хватит. Нужно, чтобы заработала вся система, чтобы его сотрудники внимательно отнеслись к существующей тенденции*» (респондент В, член ОП); «*Взаимодействие с исполнительными органами власти сейчас стало скорее еще более ситуативным. Если раньше была хоть какая-то системность во взаимодействии – сейчас это, скорее, ситуативное взаимодействие. Про нас вспоминают, когда ситуация требует нашего участия, как, например, сейчас с администрации просят ускорить процесс формирования общественных наблюдателей, которые будут следить за процедурой общероссийского голосования по поправкам в Конституцию*» (респондент В, член ОП).

Причины чувства разочарования и неясности в адрес губернатора, как представляется, заключаются в том, что последний не проявил заинтересованности в институте ОП, не показал ориентир для дальнейшего сотрудничества и не выстроил систему координат, в которой он хотел бы видеть деятельность данного института. Новый губернатор не проявляет интереса к работе института ОП. Видится, во многом это обстоятельство связано с низкой общественно-политической ролью института в региональной политике. По-прежнему институт ОП не проявляет себя как актор поля публичной политики, его деятельность в СМИ практически не освещается. Лучше всего положение и роль института ОП может быть показана в сравнении (табл. 2).

При оценке взаимодействия института ОП и Законодательного Собрания Кемеровской области среди экспертов также доминировало мнение о крайне низкой эффективности: «*По сути никак, его нет. За период моего созыва я не припомню, чтобы с Зак. Собрания приходили проекты законов для общественной экспертизы*» (респондент З, член ОП); «*Законодательное Собрание даже не интересуется экспертными заключениями, подготовленными нами… мы со своей стороны готовы направлять вам все необходимые заключения… я смотрю на все это, там больше пиара, чем реальной законодательной работы*» (респондент И, член ОП); «*Сейчас изменились отношения: есть у нас договор о сотрудничестве, члены ОП учувствуют во всех обсуждениях при Законодательном Собрании, но на этом все и заканчивается. Через нас крайне редко проходят какие-либо региональные законы, хотя они в обязательном порядке должны через нас проходить*» (респондент М, член ОП).

Следующим аспектом анализа является оценка института как коммуникативной площадки, в рамках которой выстраивается взаимодействие между гражданским обществом, властью и экспертным сообществом. Для реализации взаимодействия при ОП создан и функционирует Экспертный совет. Согласно Закону об Общественной палате Кемеровской области, Экспертный совет занимается общественной экспертизой законопроектов. В его состав традиционно включены две группы: руководители или представители общественных организаций, движений, фондов и просто известные люди, которых еще с советского времени именовали термином *общественность*, а также представители научного сообщества; в пятом созыве из 19 человек 6 были представителями науки[14]. Возглавлял Экспертный совет пятого созыва президент Сибирского отделения Академии горных наук,

Табл. 2. Сравнительный анализ института ОП при разных политических режимах
Tab. 2. The Public Chamber under different political regimes

Критерий	Первый этап	Второй этап	Третий этап
Модель власти	полицентричная	моноцентричная	моноцентричная
Политический режим	полиархичный	гибридный	гибридный
Влияние	среднее	низкое	низкое
Степень зависимости от органов власти	средняя	средняя	высокая
Медиативная функция	выражена сильно	выражена слабо	выражена слабо

[14] Там же.

Статья распространяется на условиях лицензии Creative Commons Attribution 4.0

DOI: 10.21603/2500-3372-2020-5-4-433-443

д-р техн. наук А. И. Копытов. Шестой созыв Экспертного совета состоял уже из 28 человек, 5 из которых – представители научного сообщества региона[15].

Таким образом, в составе Экспертного совета присутствует достаточно большое количество представителей научного сообщества, которые, несомненно, усиливают возможности по качественному анализу и экспертизе поступающих в палату законопроектов. Данный факт подтверждают неплохие результаты в части количества проводимых ОП общественных экспертиз нормативно-правовых актов: в 2015 г. – 20, в 2016 г. – 34, в 2017 г. – 25, в 2018 г. – 34, в 2019 г. – 45.

Помимо обозначенного направления представители научного сообщества могут оказывать влияние и предлагать свои услуги при составлении доклада ОП о состоянии и тенденциях развития гражданского общества. Но при анализе этого аспекта удалось выявить существенную проблему и, если можно выразиться, проявление слабости института. Де-юре доклад ОП, согласно закону, должен составляться один раз за срок действия полномочий состава ОП и публиковаться публично. Де-факто при анализе официального интернет-сайта ОП Кемеровской области не удалось найти ни одного доклада с 2006 г. Отсутствует основной документ, по которому можно увидеть и судить о том, как развивается гражданское сообщество, в каком состоянии оно находится и т. д. Данный факт иллюстрирует, что при формальном декларировании определенной функции происходит несоответствие института ОП нормативно-правовым документам.

Заключение

Одним из основных факторов, оказывающих влияние на итоговую конфигурацию, независимое положение и эффективность института ОП в общественно-политическом поле Кемеровской области – Кузбасса, является доминирование определенной модели регионального политического режима, который в зависит от смещения по оси *демократия – авторитаризм*. При смещении регионального политического режима в сторону демократии институт ОП может выступать полноценным медиатором между властью, политическими партиями и обществом и занимать в региональной общественно-политической жизни относительно независимое положение, беря на себя функцию арбитра в обеспечении взаимодействия между различными входящими в нее силами. При смещении режима в сторону авторитаризма (доминирования гибридного политического режима) с точки зрения представительства интересов общества деятельность института смещается в сторону имитации, фактически институт становится еще одним отделом при администрации.

В Кемеровской области с 1990-х гг. постепенно, но верно шла трансформация регионального политического режима в сторону гибридного, включающего как элементы авторитаризма (опора, оценка, соответствие взглядам Правительства Кузбасса), так и признаки демократии и развитого гражданского общества, когда целевые группы общества самоорганизуются, вырабатывают и продвигают предложения для решения каких-то насущных социальных или экономических проблем.

В условиях доминирования исполнительной ветви власти над другими акторами поля публичной политики сформировалась моноцентричная модель власти в регионе. При этой модели, во-первых, налажен режим вертикального контроля (коммуникация основана на вертикальных связях, действует одноканальная система информации – *сверху вниз*). Во-вторых, происходит сужение автономии института ОП и всей публичной сферы. В рамках данной модели власти институт ОП в Кемеровской области – Кузбассе сегодня:

1) не является независимым и автономным актором поля публичной политики в регионе;
2) является маловлиятельным институтом гражданского общества и выступает в роли проводника идей властей;
3) не способен эффективно представлять интересы гражданского общества и лоббировать эти интересы на региональном уровне;
4) не является эффективным посредником в отношениях между властью и гражданским обществом;
5) не является привлекательной коммуникативной площадкой для взаимодействия экспертного сообщества, гражданского общества и власти.

Вышеуказанные обстоятельства повлияли на становление в регионе института с рядом присущих ему характерных особенностей. В итоге Общественная палата Кемеровской области – Кузбасса не является институтом, который имеет свой независимый голос, а выступает, скорее, как агент или инструмент для реализации интересов власти в регионе.

Литература

1. Гриб В. В. Взаимодействие органов государственной власти и институтов гражданского общества в Российской Федерации: конституционно-правовые аспекты. 2-е изд., доп. и перераб. М.: Юрист, 2011. 401 с.
2. Садовникова Г. Д. Общественная палата РФ и ее роль в развитии институтов народного представительства в России // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 1. С. 17–20.

[15] Список членов Экспертного совета Общественной палаты Кемеровской области – Кузбасса 2018–2021 гг. // Общественная палата Кемеровской области – Кузбасса. Режим доступа: https://opko42.ru/spisok-chlenov-ekspertnogo-soveta-op-ko-2018-2021-gg/ (дата обращения 13.06.2020).

 Статья распространяется на условиях лицензии Creative Commons Attribution 4.0

DOI: 10.21603/2500-3372-2020-5-4-433-443

3. Кирьянов А. Ю. Особенности взаимодействия Общественной палаты Российской Федерации и региональных общественных палат в вопросах общественного контроля // Вестник Новгородского филиала РАНХиГС. 2018. Т. 7. № 1-1. С. 17–24.
4. Гончаров В. В. Проблемы организации и деятельности Общественной палаты Российской Федерации // Современное право. 2010. № 4. С. 50–54.
5. Загребин А. Е., Поздеев И. Л. Организационно-правовые аспекты участия институтов гражданского общества в общественном контроле (опыт Общественной палаты Удмуртской Республики) // Вестн. Удм. ун-та. Сер. Экономика и право. 2015. Т. 25. № 3. С. 111–117.
6. Бобрицких И. В., Кумскова Д. И., Меркулова А. И. Общественная палата Волгоградской области как орган общественного контроля: правовые основы организации и проблемы деятельности // Тенденции развития современного общества: сб. тр. IV Междунар. науч.-практ. конф. (Волжский, 15 июня 2015 г.) Волжский, 2015. С. 189–196.
7. Абакумов С. А. От Гражданского Форума до создания Общественной палаты РФ. М.: Галерия, 2005. 342 с.
8. Петров Н. В. Общественная палата: для власти или для общества? // Pro et Contra. 2006. Т. 10. № 1. С. 40–58.
9. Руденко В. Н. Консультативные общественные советы: особенности организации и деятельности // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. 2006. Т. 2. № 3. С. 143–155.
10. Тарасенко А. В. Деятельность общественных палат в регионах России: эффективность vs. фиктивность // Полития. 2010. № 1. С. 80–88.
11. Евстифеев Р. В. Общественные палаты субъектов Российской Федерации в системе управления региона: основные проблемы функционирования и оценки эффективности работы // Научный результат. Социология и управление. 2018. Т. 4. № 4. С. 87–100. DOI: 10.18413/2408-9338-2018-4-4-0-8
12. Сунгуров А. Ю., Козлова Н. Н., Евстафьев Р. В., Брянцев И. И. Общественные палаты в субъектах РФ: между медиацией и имитацией. СПб.: Алетейя, 2020. 252 с.
13. Рогов К. Ю. Демократия-2010: прошлое и будущее плюрализма в России // Pro et Contra. 2009. Т. 13. № 5-6. С. 6–30.
14. McFaul M. Transitions from postcommunism // Journal of Democracy. 2005. Vol. 16. Iss. 3. P. 5–19.
15. Сунгуров А. Ю. Как возникают политические инновации: «фабрики мысли» и другие институты-медиаторы. М.: РОССПЭН, 2015. 382 с.
16. Бирюков С. В. Региональная политическая власть: институты, структуры, механизмы: дис. … д-ра полит. наук. М., 2009. 575 с.
17. Золотов А. А., Симонян Р. Х. Беспокойные будни Кузбасса // Народный депутат. 1992. № 16. С. 32–39.
18. Шашкова Я. Ю. Партийная система в процессах политической трансформации и выборов в Российской Федерации (на примере регионов Юго-Западной Сибири): дис. … д-ра полит. наук. Чита, 2011. 393 с.
19. Лебедев В. А. Участие НКО в процессе принятия региональных законопроектов и социально-экономических программ. Кемерово: Кузбассвузиздат, 1998. 168 с.
20. Общественная палата Кемеровской области: десятилетний опыт формирования гражданского общества / сост. В. А. Лебедев. Кемерово: Кузбассвузиздат, 2004. 152 с.
21. Чирун С. Н. Проблемы функционирования регионального политического режима на примере Кемеровской области // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология. 2018. № 44. С. 253–268. DOI: 10.17223/1998863X/44/24
22. Матвеева Е. В., Митин А. А. Современные тенденции институционализации гражданского общества в Кемеровской области – Кузбассе (на материалах регионального исследования) // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Политические, социологические и экономические науки. 2020. Т. 5. № 1. С. 25–32. DOI: 10.21603/2500-3372-2020-5-1-25-32

Статья распространяется на условиях лицензии Creative Commons Attribution 4.0

DOI: 10.21603/2500-3372-2020-5-4-433-443

original article

The Public Chamber as a Mediator between Government, Society, and Expert Community in the Kemerovo Region

Mikhail A. Klimenkov [a, @, ID]
[a] Kemerovo State University, Russia, Kemerovo
[@] m.klimenkov1993@mail.ru
[ID] https://orcid.org/0000-0002-3160-7732

Received 15.07.2020. Accepted 03.11.2020.

Annotation: The Public Chamber is currently attracting a lot of scientific attention. The present research owes its relevance to the fact that the Public Chamber remains passive, despite claiming an important role in the development of civil society. The research objective was to identify the place and role of the Public Chamber in the regional socio-political life. The article focuses on its ability to act as a mediator between the government and civil society. The author sees the Public Chamber as a communication platform, which allows the scientific community to influence public policy by acting as experts. The empirical study lasted from February to June 2020 and involved former and current members of the Public Chamber of the Kemerovo region, as well as its researchers and experts. The analysis was based on the qualitative approach and the methods of informal expert interviews, comparative analysis, and content analysis. The author identified two main criteria: the model of regional power and the regional political regime. These criteria determine the final configuration, i.e. the influence and role of the Public Chamber in the regional public policy. The Public Chamber appeared to be more of an imitator than a real actor in the field of the local public policy. The paper also introduces a new classification of the development of the Public Chamber in the Kemerovo region.

Keywords: scientific and expert community, institute of mediator, interaction of scientific and expert community and authorities, civil society and authorities, civil society

For citation: Klimenkov M. A. The Public Chamber as a Mediator between Government, Society, and Expert Community in the Kemerovo Region. *Vestnik Kemerovskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriia: Politicheskie, sotsiologicheskie i ekonomicheskie nauki,* 2020, 5(4): 433–443. (In Russ.) DOI: https://doi.org/10.21603/2500-3372-2020-5-4-433-443

References

1. Grib V. V. *Interaction of state authorities and civil society institutions in the Russian Federation: constitutional and legal aspects*, 2nd ed. Moscow: Iurist, 2011, 401. (In Russ.)
2. Sadovnikova G. D. Public chamber of the Russian Federation and its role in the development of institutions of national representation in Russia. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo,* 2006, (1): 17–20. (In Russ.)
3. Kiryanov A. Yu. Interaction features of the Public chamber of the Russian Federation and regional public chambers in matters of social control. *Vestnik Novgorodskogo filiala RANKhiGS*, 2018, 7(1-1): 17–24. (In Russ.)
4. Goncharov V. V. About some questions of the organization and activity of Public chamber of the Russian Federation. *Sovremennoe pravo*, 2010, (4): 50–54. (In Russ.)
5. Zagrebin A. E., Pozdeev I. L. Organizational and legal aspects of the involvement of civil society institutions in social control (the experience of the Public chamber of the Udmurt Republic). *Vestn. Udm. un-ta. Ser. Ekonomika i pravo,* 2015, 25(3): 111–117. (In Russ.)
6. Bobritskikh I. V., Kumskova D. I., Merkulova A. I. The Public Chamber of the Volgograd region as an organ of social control: the legal basis of organization and activity problem. *Trends in the development of modern society*: Proc. IV Intern. Sci.-Prac. Conf., Volzhsky, June 15, 2015. Volzhsky, 2015, 189–196. (In Russ.)
7. Abakumov S. A. *From the Civil Forum to the creation of the Public Chamber of the Russian Federation*. Moscow: Galeriia, 2005, 342. (In Russ.)
8. Petrov N. V. Public Chamber: for the government or for society? *Pro et Contra,* 2006, 10(1): 40–58. (In Russ.)
9. Rudenko V. N. Consultative public councils: specifics of their organization and work. *Politicheskaia ekspertiza: POLITEKS*, 2006, 2(3): 143–155. (In Russ.)
10. Tarasenko A. V. Activity of Public Chambers in the regions of Russia: efficiency vs. fictitiousness. *Politeia*, 2010, (1): 80–88. (In Russ.)
11. Evstifeev R. V. Public chambers of the subjects of the Russian Federation in the regional system of government: the main problems of functioning and evaluation of the efficiency of work. *Research Result. Sociology and management*, 2018, 4(4): 87–100. (In Russ.) DOI: 10.18413/2408-9338-2018-4-4-0-8

 This article is distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License

DOI: 10.21603/2500-3372-2020-5-4-433-443

12. Sungurov A. Iu., Kozlova N. N., Evstafev R. V., Briantsev I. I. *Public Chambers in the subjects of the Russian Federation: between mediation and imitation.* St. Petersburg: Aleteiia, 2020, 252. (In Russ.)
13. Rogov K. Iu. Democracy-2010: the past and future of pluralism in Russia. *Pro et Contra*, 2009, 13(5-6): 6–30. (In Russ.)
14. McFaul M. Transitions from postcommunism. *Journal of Democracy*, 2005, 16(3): 5–19.
15. Sungurov A. Iu. *How political innovations arise: "thought factories" and other institutions mediators*. Moscow: ROSSPEN, 2015, 382. (In Russ.)
16. Biryukov S. V. *Regional political power: institutions, structures, and mechanisms*. Dr. Polit. Sci. Diss. Moscow, 2009, 575. (In Russ.)
17. Zolotov A., Simonian R. Kh. Restless everyday life of Kuzbass. *Narodnyi deputat*, 1992, (16): 32–39. (In Russ.)
18. Shashkova Ya. Yu. *Party system in the processes of political transformation and elections in the Russian Federation (as in the case of South-Western Siberia)*. Dr. Polit. Sci. Diss. Chita, 2011, 393. (In Russ.)
19. Lebedev V. A. *Participation of NGOs in the process of adoption of regional draft laws and socio-economic programs*. Kemerovo: Kuzbassvuzizdat, 1998, 168. (In Russ.)
20. *Public chamber of the Kemerovo region: ten-year experience in the formation of civil society*, comp. Lebedev V. A. Kemerovo: Kuzbassvuzizdat, 2004, 152. (In Russ.)
21. Chirun S. N. Problems of the functioning of the regional political regime on the example of Kemerovo oblast. *Tomsk State University Journal of Philosophy, Sociology and Political Science*, 2018, (44): 253–268. (In Russ.) DOI: 10.17223/1998863X/44/24
22. Matveeva E. V., Mitin A. A. Modern trends in the institutionalization of civil society in Kemerovo region (Kuzbass): a regional study. *Vestnik Kemerovskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriia: Politicheskie, sotsiologicheskie i ekonomicheskie nauki*, 2020, 5(1): 25–32. (In Russ.) DOI: 10.21603/2500-3372-2020-5-1-25-32

This article is distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License