



003457436

На правах рукописи

Лабунский Андрей Леонидович

**Формы участия граждан в принятии решений на региональном
и местном уровнях в современной России**

Специальность: 23.00.02 – политические институты, этнополитическая
конфликтология, национальные и политические институты и технологии

Автореферат

**Диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук**

Ярославль – 2008

12 ДЕК 2008

Работа выполнена на кафедре социально-политических теорий
Ярославского государственного университета им. П.Г. Демидова

Научный руководитель –

доктор политических наук, профессор
Головин Юрий Алексеевич,

Официальные оппоненты:

доктор философских наук, профессор
Кулаков Андрей Викторович

кандидат психологических наук, доцент
Шеминов Валентин Николаевич

Ведущая организация -

Ярославский государственный
технический университет

Защита диссертации состоится 26 декабря 2008 г. в 12 часов на
заседании диссертационного совета Д 212.002.04 в Ярославском
государственном университете им. П.Г. Демидова по адресу: 150000, г.
Ярославль, ул. Советская, д. 10, 51-а

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Ярославского
государственного университета имени П.Г. Демидова

Автореферат разослан 26 ноября 2008 года

Ученый секретарь диссертационного совета

Титова Л.Г.

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность исследования участия граждан в процессе принятия решений обусловлена целым рядом причин. Основные параметры и тенденции взаимодействия гражданского и государственного сектора в концептуально-историческом плане представляют собой достаточно сложный, противоречивый комплекс взаимосвязанных проблем, анализ которых во многом затруднен наличием принципиальных концепций в отношении уровня, форм и интенсивности взаимодействия граждан, гражданского общества и государства в процессе и механизмах принятия общественно значимых решений на разных уровнях управления. Тем не менее исследование данной области взаимоотношений чрезвычайно важно для формирования адекватных моделей артикулирования и агрегирования разнонаправленных и противоречивых потребностей и интересов различных участников социально-политических процессов и их эффективного внедрения в управленческий процесс.

Следует отметить, что анализ проблематики взаимодействия гражданского сектора и государства получил достаточно широкое освещение в исследованиях отечественных и зарубежных авторов.

Современный этап развития науки ознаменован новым пониманием участия: вместе с трактовкой понятия негативной свободы и выдвиганием на первое место не политических, а личных прав (неприкосновенности частной жизни, свободы от какого-либо внешнего принуждения и т.п.) возникла концепция разделения участия на политическое и гражданское. Эта концепция базируется на предположении о том, что социальное целое можно разграничить на политическое и неполитическое сообщества, которые, однако, не только не разделены, но глубоко связаны и находятся в постоянном взаимодействии, что и можно считать политическим процессом как таковым.

Особое значение изучение участия граждан в процессе принятия решений приобретает в условиях реализации административной реформы и реформы системы местного самоуправления. Анализ и обобщение сложившейся практики и опыта участия граждан в процессе принятия решений может содействовать успешному завершению обозначенных трансформаций, что

приведет к повышению демократизации и эффективности системы управления страной.

Проблематике политического и гражданского участия на региональном и местном уровнях не уделяется должного внимания. Объяснить это можно и политической конъюнктурой, и теми объективными сложившимися условиями в нашем политическом пространстве, когда реально имеют вес, конкурируют между собой и заявляют о себе два уровня власти: центральный (федеральный) и региональный. Местный уровень пока только формируется, причем в условиях, не способствующих его самостоятельности. Между тем в западных демократиях именно на местном уровне наиболее активно проявляет себя политическое участие, под которым понимаются различные способы активности граждан, стремящихся влиять на структуры управления, процесс принятия решений.

Степень научной изученности проблемы. К настоящему времени в отечественной и зарубежной политической мысли сформировано определенное научное понимание вопросов участия граждан в процессе принятия решений, условий этого участия, механизмов и способов воздействия населения на параметры и направления политического и экономического курса администрации.

На сегодняшний день наиболее широкую теоретическую базу для изучения проблемы политического участия предоставляют работы западных, в частности американских, политологов и социологов. В зарубежной литературе разработаны и обобщены способы и методы этого изучения, высказаны прогнозы о характере проявлений политического участия в различных социально-политических условиях. Категории политического участия как деятельности группы лиц, руководствующихся политическими интересами, посвящены работы С. Вербы, Г. Алмонда, Р. Даля, Р. Кловарда, М. Конвея, Л. Милбрайта, Р. Миллса, С. Липсета, Ф. Гринстайна, Н. Ний, Ф. Пивена и др.¹ Данные исследования включают в себя анализ широкого

¹ Алмонд Г., Верба С. Гражданская культура и стабильность демократии // Полис. 1992. № 4.; Даль Р. Демократия и ее критики. - М., 2003; Milbrath L.W. Political Participation. - Chicago. 1965; Party G. (ed.) Participation in Politics. - Manchester 1968; Миллс Р. Властвующая элита. - М., 1959; Миллс Ч.Р. Социологическое воображение / Пер. с англ. О. А. Оберемко; под ред. Г. С. Батыгина. - М., 1998; Липсет С.М. Размышления о капитализме, социализме и демократии // Пределы власти. 1994. № 1; Липсет С.М. Роль политической культуры // Пределы власти. 1994. № 2-3; Гринстайн Ф., Полсби Н. Политическая наука.

спектра различных способов участия (или неучастия) субъекта в политике (как на индивидуальном уровне, так и при посредничестве социальных институтов) и опираются на мощную эмпирическую базу. В целом феномен политического участия получил в современной мировой литературе достаточно всестороннюю разработку с точки зрения структуры, форм, уровней, методов, идеологических и социальных аспектов, законообеспеченности, эффективности, т.е. как формальных, так и сущностных сторон явления.

В работах советского периода данная проблематика получила некоторое косвенное освещение в рамках исследований политической активности трудящихся и личности в социалистическом обществе. Политическое участие как элемент политического поведения нашло толкование в работах А.И. Ковлера, И.А. Маркеловой, В.В. Смирнова, посвященных критическому анализу исторических, политологических, социально-философских теорий Западной Европы и Америки². Эти работы написаны главным образом в философском аспекте, хотя порой опираются и на социологические разработки. Проявления политического участия рассматривались в указанный период преимущественно через социальные группы и почти всегда как позитивное явление, нарастающее по мере развития социалистического общества. Принципиальный недостаток работ на данную тему заключается в концептуальной заданности научных результатов, базировавшихся во многом на статистике, оторванной от реального политической процесса.

В постсоветской России, в условиях демократизации политической сферы, появились работы, в которых нашли отражение взгляды западных, в первую очередь американских, политологов на рассматриваемую тему. В отечественной науке стало утверждаться понятие «политическое участие» в его современной трактовке. Была начата разработка таких аспектов участия, как политическое поведение отдельных социальных групп (студентов, пенсионеров, военнослужащих, безработных), характер, формы, механизм,

основные направления. - М., 1975; Гринстайн Ф. Личность и политика // Социально-политические науки. 1991. № 10.

² Ковлер А.И., Смирнов В.В. Демократия и участие в политике. Критические очерки истории и теории. - М., 1986; Юркевич Ю. Политическая активность субъекта. - Киев. 1990; Черняк Э.В. Влияние типов политических режимов на социальную активность личности. - Казань, 1993, и др.

эффективность участия граждан в общественном управлении на различных уровнях, процесс политической социализации, партийно-организационное структурирование общества и т.п.

К трудам, интерпретирующим и популяризирующим различные аспекты политического участия, можно отнести работы отечественных политологов, социологов, философов С.С. Андреева, А.И. Демидова, Г.С. Котанджяна, Ю.А. Левады, Р.Ф. Матвеева и др. Это в основном монографии и статьи, излагающие концепции западных авторов, а также учебные пособия, объясняющие суть современного понимания политического участия³. Данным работам в той или иной степени присуща компилятивность, вторичность. В исследованиях, основанных на анализе различных аспектов политической жизни в современной России⁴, выявляются условия и возможности политического участия, содержание формирующихся политических интересов, характер участия в политическом процессе некоторых социальных групп населения (чаще всего молодежи), делаются попытки оценить масштабность и эффективность форм политического участия и т.п.

В целом исследования отечественных ученых по проблематике политического участия можно условно разделить несколько групп.

Первую группу составляют работы по теории гражданского, в т.ч. политического участия⁵. В центре внимания их авторов - разработка понятийного аппарата (понятий «гражданское участие», «политическое участие» и сопряженных с ними категорий «политическое поведение»,

³ Концепции политического участия в западной политологии. М., 1986; *Демократия и участие в политике: буржуазные концепции и практика* // *Общественные науки*. 1986. № 4; *Основы политологии*. - М., 1995, и др.

⁴ Салмин А.М. Политический процесс и демократизация // *Социально-политические исследования*. 1991. № 6; Тепляков А.В. *Политическое участие в современной России (состояние, особенности, тенденции)*. - М., 1993, и др.

⁵ Сергеева Е.Я. *Политическое участие и политическая ориентация российского населения: методология исследования и прогнозирования. Автореферат диссертации*. - М., 1995; она же. *Политическое участие и политическая ориентация как объект прогнозирования* // *Политолог: Взгляды на современность*. Вып. IX. - М., 1996; Уязрова Н.Д. *Проблема политического участия в отечественной литературе. — Проблемы политологии и политической истории*. Вып. 6. - Саратов, 1996; Гончаров Д.В., Голгарева И.Б. *Введение в политическую науку*. - М., 1996; Гончаров Д.В. *Теория политического участия*. М., 1997; *Гражданское участие: ответственность, сообщество, власть*. - М., 1997; *Власть и общество: социальные аспекты взаимодействия*. - Нижний Новгород, 1997; Ануфриев Е.А. *Политическая социализация личности как проблема современной политологии* // *Вестник Московского университета*. Сер. 18. Социология и политология. 1997. № 3, и др.

«политическая активность» и т.п.), а также методологии и методики исследований. Также рассматриваются институты гражданского участия и структура политического участия, факторы воздействия, виды, типы участия (элитарный, репрезентативный, непосредственное участие); участие и абсентеизм (кризис участия); автономное и мобилизованное участие и т.д.

Во вторую группу входят работы, посвященные политическому участию отдельных групп населения и конкретным формам этого участия⁶.

Третью группу составляют исследования общего характера, затрагивающие интересующую нас тему лишь в той или иной степени. К ним можно отнести работы, посвященные становлению гражданского общества в России, политическому сознанию, политическим настроениям, политическому поведению, ценностным ориентациям россиян и т.п.⁷

В научной литературе, в различных аспектах рассматривающей участие граждан в процессе принятия решений, можно выделить несколько групп.

Изучению демократии как процесса взаимодействия гражданского общества и государства посвящены исследования Г. Алмонда, Д. Истона, С. Хантингтона, Р. Даля⁸, С. Липсета, М. Олсона, Э. Геллнер⁹.

Теоретико-методологические и ценностные аспекты гражданского участия представлены в работах Ю.П. Пивоварова, А.А. Галкина, Ю.А. Красина, С.П. Перегудова¹⁰, А.И. Соловьёва, И.А. Ильина, А.С. Ахизера,

⁶ Сергеева Е.Я. Политическое участие и политическая ориентация российского населения: методология исследования и прогнозирования. Автореферат диссертации. - М., 1995; Растов Ю.Е. Протестное поведение в регионе (на примере Алтайского края) // Социс. 1996. № 6; Поливаева Н.П. Политическое сознание россиян в 90-е годы: состояние и некоторые тенденции развития // Вестник Московского университета. Серия 12. Политические науки. 1997. № 5; Гаврилова И.Н. Проблемы политической социализации молодежи России // Молодежь России: 90-е годы. М., 1995; она же Политическая социализация молодых // Свободная мысль. 1996. № 7; Несмелова М.Ю. Политическое поведение студенческой молодежи в современной России. Автореферат диссертации. - Казань, 1995; Уварова Н.Д. Политическое участие женщин. Автореферат диссертации. - Саратов, 1996.

⁷ Сава Р. Режимная система и гражданское общество в России // Полис. 1997. № 1; Левашов В.К. Динамика социально-политической ситуации в России // Социс. 1997. № 11; Левчик Д.А., Левчик Э.Г. Типы политического поведения населения // Социс. 1997. № 12; Поливаева Н.П. Массовое политическое сознание в переходных процессах современной России // Вестник Воронежского университета. Сер. 1. Гуманитарные науки. Вып. 2. - Воронеж. 1996; она же. Политическое сознание россиян в 90-е годы: состояние и некоторые тенденции развития // Вестник Московского университета. Сер. 12. Политические науки. 1997. № 5; Савельев А.Н. Ценностное пространство кризисного социума (попытка методологической интерпретации) // Политика. 1997. № 3, и др.

⁸ Даль Р. Демократия и ее критики. - М., 2003.

⁹ Геллнер Э. Условия свободы. Гражданское общество и его исторические соперники. - М., 1995.

¹⁰ Перегудов С. П. Новейшие тенденции в изучении гражданского общества и государства // Политические исследования. 1998. № 1; он же. Политическое представительство интересов: опыт Запада и

Г.Г. Дилигенского. Исследователи рассматривают данные вопросы как часть вопроса о формировании и изменениях политической культуры в условиях реформируемой России.

Практические аспекты гражданского участия, его формы и технологии в условиях российской действительности разрабатывали А.С. Автономов¹¹, Н.Ю. Беляева¹², Р.Г. Апресян¹³, А.Ю. Сунгуров¹⁴, М.Б. Горный, А.Л. Нездюров. Они ввели в отечественную политическую науку понятие гражданского участия, обратили специальное внимание на электоральную сферу и проблемы выстраивания коммуникаций и образов, проанализировали формы, методики и технологии реального участия граждан в принятии политических решений.

Опыт участия граждан в управлении на местном уровне – в муниципальных образованиях и ещё более мелких структурах – соседских общинах – изучали Е.С. Шомина¹⁵ и И.В. Мерсиянова¹⁶, а также много других исследователей¹⁷.

Целый ряд работ посвящен формам деятельности разнообразных некоммерческих организаций (как одной из разновидностей гражданского

проблемы России // Полис. 1993. №4. С. 115-124; Перегудов С. П., Лапина Н. Ю., Семененко И. С. Группы интересов и Российское государство. - М., 1999.

¹¹ Социальные технологии межсекторного взаимодействия в современной России: Учебник / Под ред. А.С. Автономова; - М.: Фонд НАН, 2003.; Автономов А. С. Правовая онтология политики: К построению системы категорий. - М., 1999.

¹² Общественные объединения и органы власти: правовая основа и опыт взаимодействия / Под ред. Н.Ю. Беляевой. - М.: 1997; Беляева Н.Ю. Гражданские ассоциации и государство // Социс. 1995. №11.

¹³ Гражданское участие: ответственность, сообщество, власть. Неконцептуальный сборник / Отв. ред. Р.Г.Апресян. М.: Аслан, 1997.

¹⁴ Сунгуров А.Ю. Организации-посредники в структуре гражданского общества. Некоторые проблемы политической модернизации России // Полис. 1999. № 6; Гражданское общество - в поисках пути. - СПб., 1997; Гражданское общество: первые шаги. / Под ред. А.Ю.Сунгурова. - СПб.: Норма, 1999.

¹⁵ Шомина Е.С. Жители и дома. Монография. - М.: Муниципальная власть, 1999; Шомина Е.С. Уроки демократии по месту жительства. - М.: Народный фонд, 2001; Шомина Е.С. Местные сообщества, общественные движения: многообразие форм // Политика № 4.

¹⁶ Решение социальных проблем городов: технологии взаимодействия органов местного самоуправления и негосударственных некоммерческих организаций. Сборник статей / Под ред. Мерсияновой И.В. - Новосибирск: ИДМИ, 2000; Объединения граждан по месту жительства: стратегия деятельности. Сборник статей. Серия «Территориальное общественное самоуправление». Выпуск 3 / Под ред. Мерсияновой И.В. - Новосибирск: НГУ, 2001.

¹⁷ Вовлечение граждан в решение местных проблем: описание модели, апробированной в городе Калуга / Под ред. Тополевой Е.А. - М., 2000; Местное самоуправление и гражданское участие в сельской России (сборник статей). - М., 2003; Органы местного самоуправления и негосударственные некоммерческие организации: технологии взаимодействия. Материалы семинара. - Новосибирск, 1999; Участие общественных объединений граждан в местном самоуправлении / Методические материалы международной конференции. - Новосибирск: 1997; Череватенко В.И., Кочарян Г.О., Катаносов В.Н., Величко В.В. Общественный контроль бюджетной деятельности на муниципальном уровне как инструмент борьбы с бедностью. - М., 2004; Мой микрорайон. Методическое пособие / Сост. Дубов А.В., Косова Н.М., Ваганова Г.В. - Арзамас, 2002; Тикунова З.В., Михеева Т.В. Роль территориального общественного самоуправления в жизни местных сообществ. - Омск, 2004 и др.

участия), действующих как в пределах национальных государств, так и на международном уровне (О.В. Макаренко, В.Н. Якимец, Л.Н. Коновалова и др.¹⁸).

Детальный анализ различных подходов западных учёных к феномену участия и обзор иллюстраций применения этих подходов к российским реалиям дан Д.В. Гончаровым¹⁹.

Вместе с тем представляется, что механизмам и формам участия граждан в процессе принятия решений на региональном и местном уровнях в научной литературе не уделяется должного внимания. Потребность в комплексном анализе механизмов и форм участия граждан в процессе принятия решений обусловила выбор темы диссертации, предопределила ее цели, задачи, объект и предмет.

Целью диссертационной работы является исследование основных форм и механизмов участия граждан в процессе принятия решений. Автор диссертации ставит цель осуществить комплексное исследование условий и механизмов участия граждан в процессе принятия решений в субъектах Российской Федерации на основе выделения факторов, влияющих на данные процессы.

В соответствии с целью диссертации ставятся следующие задачи:

- формирование целостного видения исследовательского поля гражданского участия, его отделение от политического участия;
- выявление и систематизация важнейших оснований участия граждан в процессе принятия решений;
- рассмотрение сущности и специфики институционализации взаимодействия граждан и органов управления;

¹⁸ Вербицкий А. НГО, общественность, бизнес и власть: от взаимодействия к партнерству. Материалы семинара. - М., 1996; Государство и негосударственные некоммерческие организации: формы поддержки и сотрудничества (анализ практики и рекомендации). - М., 1997; Гражданский форум. Год спустя. - М., 2003; Деятельность НКО по защите интересов детей в социальной сфере. - М., 2004; Лапина Г. Нетрадиционные формы активной социальной политики (использование некоммерческих организаций в социальной сфере на примере Чувашии) // Человек и труд. 1999. №5; Макаренко О.В., Рудник Б.Л., Шишкин С.В., Якобсон Л.И. Государство и негосударственные некоммерческие организации: формы поддержки и сотрудничества. - М., 1997; Некоммерческие организации и государственные структуры – за эффективное здравоохранение в России: материалы и результаты проекта. - СПб., 2004; Открытое партнерство: Механизмы взаимодействия в жилищной и жилищно-коммунальной сферах. - М.: 2002; Проблемы становления гражданского общества в России. Материалы научного семинара. Выпуски 1-5. - М., 2003-2004 гг.; Якимец В.Н., Никовская Л.И., Коновалова Л.Н. Теория и практика межсекторного социального партнерства в России: монография. - М., 2004 и др.

¹⁹ Гончаров Д.В., Гоптарева И.Б. Введение в политическую науку. - М., 1996; Гончаров Д.В. Теория политического участия. - М., 1997.

- определение основных форм и процедур гражданского участия в процессе принятия решений в современной России;
- исследование форм регулирования взаимодействия граждан и органов управления в процессе принятия решений.

Объектом исследования является участие граждан в процессе принятия решений как институт гражданского общества в современной России.

Предметом выступает институционализация гражданского участия в процессе принятия решений на региональном и муниципальном уровнях системы управления.

Методологические и теоретические основы исследования. При рассмотрении участия граждан в процессе принятия решений в постсоветской России на региональном и местном уровнях целесообразно исходить из целого ряда теоретико-методологических принципов и подходов.

Системно-структурный метод позволяет, во-первых, проанализировать противоречивое становления института участия граждан в процессе принятия решений, во-вторых, раскрыть соотношение, характер и содержание взаимодействия органов управления, с одной стороны, и граждан, их объединений - с другой; в-третьих, выявить сложности становления института участия граждан в процессе принятия решений в условиях трансформации политической системы России и становления гражданского общества.

На основе системно-структурного метода автор подходит к анализу проблемы структурирования форм и методов участия граждан в процессе принятия решений. Здесь структура выступает не только как совокупность взаимодополняющих элементов, но и как определенные правила, ресурсы или набор отношений.

Выявление специфики и готовности участия граждан в процессе принятия решений осуществлялось на основе социологического подхода, что дало возможность охарактеризовать отношение населения к участию в принятии решений, выявить специфику различных социальных групп.

Для определения истоков, специфики, направленности и динамики изменения форм и методов участия граждан в процессе принятия решений было важно применение диалектического и исторического методов исследования.

Возможности сравнительного метода, используемые в исследовании, позволяют выделить своеобразие форм и методов участия граждан в процессе принятия решений в различных субъектах Российской Федерации.

Эмпирическая база исследования. Политологический материал, который используется в исследовании, был получен различными методами, в их числе: анализ политико-государственных и государственно-правовых актов, большого массива официальных документов, статистических данных, результатов социологических исследований, а также контент-анализ прессы.

Выбранная нами методология исследования подразумевает анализ нормативно-правового поля на региональном и местном уровнях, регламентирующего формы, методы и механизмы взаимодействия населения и органов власти в процессе принятия решений.

Последовательный анализ нормативно-правовой базы предусматривал несколько этапов исследования:

1. Формирование массива нормативно-правовых актов регионального и муниципального уровней, касающихся вопросов гражданского участия в принятии общественно значимых решений.
2. Структурирование полученного массива данных исходя из основных направлений и форм взаимодействия населения и региональных и муниципальных органов власти.
3. Определение тенденций и закономерностей организации и административного регулирования форм, методов и механизмов взаимодействия населения и органов власти.

Основным элементов эмпирической базы выступили результаты исследования, проводившегося Фондом «CAF Россия» при поддержке Европейской Комиссии в рамках проекта «Развитие диалога между гражданским обществом и властью в России» с целью создания библиотеки лучшей практики в сфере взаимодействия гражданского общества и власти в Российской Федерации. Исследование было проведено в 2006 году. Автор диссертационного исследования являлся членом региональной группы авторского коллектива данного исследования.

В основу исследования заложен широкий спектр источников, что позволяет говорить о достаточной достоверности приводимых характеристик

современных процессов трансформации политико-властных институтов в субъектах Российской Федерации.

На защиту автор выносит следующие положения:

1. Участие граждан в принятии решений - это сложный и комплексный процесс, протекающий под воздействием федеральных и региональных, в том числе уникальных, факторов (кризисов политической системы, конфликтов лидеров и элитных групп, ценностных установок политических лидеров, партийно-идеологической среды).

2. В связи с незавершенностью процесса модернизации политической системы страны система форм и методов участия граждан в процессе принятия решений находятся в стадии становления и постоянной трансформации.

3. В процессе трансформации политической системы страны в целом и отдельных регионов, в частности, обозначились значительные различия между фактическими моделями и формами участия граждан в процессе принятия решений.

4. Работа, проводимая на настоящий момент органами государственной власти по развитию институтов гражданского общества, не систематизирована, разрозненна, имеет прерывистый характер, не охватывает и не учитывает всю совокупность институтов гражданского общества, факторов их развития.

5. Несмотря на значительное количество принятых нормативно правовых актов, регулирующих процесс участия граждан в принятии решений, сохраняется проблема нормативно-правового обеспечения совместной деятельности институтов гражданского общества и органов государственной власти.

Научная новизна исследования заключается в следующем:

- обоснованы предпосылки генезиса и детерминанты протекания процессов участия граждан в принятии решений;

- раскрыты общие и специфические характеристики процессов участия граждан в принятии решений на региональном и местном уровнях в современной России;

- определены основные формы регулирования участия граждан в процессе принятия решений.

Теоретическая значимость результатов исследования заключается в углубленной разработке теоретических аспектов участия граждан в процессе принятия решений, конкретизация понятия «участия граждан». Существенное значение приобретает синтезирование в диссертационной работе элементов структурно-функционального анализа действующих систем артикулирования и агрегирования интересов граждан и сравнительного исследования данных форм применительно к нормативно-правовому регулированию их деятельности.

Практическая значимость исследования заключается в результатах анализа форм и процедур участия граждан в процессах принятия решений, условиях в которых происходит институционализация данных форм в современной России, факторов, оказывающих влияние на их становление. Существенную практическую значимость имеют сформированные по итогам проведенного анализа рекомендации, направленные на повышение эффективности участия граждан в процессе принятия решений, становление гражданского общества.

Результаты исследования могут быть использованы при чтении лекционных курсов и проведении семинарских занятий в рамках курсов «Политический менеджмент», «Политическая регионалистика», «Политические системы», «Политические институты».

Кроме того, результаты будут полезны при формировании концепций развития институтов гражданского общества в современной России и форм прямой демократии.

Апробация. Ряд выводов и результатов исследования, приведенных в данной работе, прошли апробацию на III Всероссийской научно-практической конференции «Власть, общество, личность» (Пенза, 2008), научно-практической конференции «Российский политический процесс в региональном измерении: история, теория, практика» (г. Барнаул, 2008 г), Всероссийской научно-практической конференции «Федерализм как ресурс развития российской государственности XXI века» (г. Уфа, 2008 г.).

Основные положения и выводы диссертации изложены в научных публикациях автора (6 публикаций объемом более 1,7 пл.), в том числе в ведущем рецензируемом научном журнале, рекомендованном Высшей

аттестационной комиссий для публикации основных научных результатов диссертаций на соискание ученой степени доктора и кандидата наук.

Диссертация прошла обсуждение на кафедре социально-политических теорий ЯрГУ им. П.Г. Демидова.

Структура диссертации включает введение, две главы, каждая из которых состоит из двух параграфов, заключение, список использованных источников и литературы, приложения.

2. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность исследуемой проблемы, анализируется степень научной разработанности, определяется объект и предмет, формулируются цели и задачи исследования, раскрывается его научная новизна, теоретическая и практическая значимость, методологические и эмпирические основы диссертации, представляется апробация работы, а также формулируются основные положения работы, выносимые на защиту.

В первой главе - «Теоретические и методологические аспекты участия населения в управлении политическими процессами» - рассматриваются основные подходы к изучению участия граждан в процессе принятия решений, уточняются и интерпретируются основные понятия, применяемые в исследовании.

В первом параграфе - «Соотношение прямой демократии и опосредованного взаимодействия – политического и гражданского участия» - обосновывается необходимость и неотъемлемость демократии участия (как прямой, так и представительной) как принципа государственного устройства. Демократический процесс принятия решений способствует вовлечению граждан на всех стадиях: планирования, реализации деятельности, распределения выгод и компенсации убытков, оценки эффективности и достижения целей.

Поскольку в согласительных системах политики большая часть институтов, олицетворяющих участие граждан в делах общества, связана с сотрудничеством и партнерством основных участников гражданского общества и власти, а не с властвованием, вполне уместно предположить, что

к институтам прямой демократии можно отнести лишь те институты, которые связаны с непосредственным принятием самими гражданами публично-властных решений, т.е. с прямым властвованием. В систему институтов прямой демократии можно включить институты, регулирующие принятие гражданами управленческих решений и прямое правотворчество граждан (референдум, народная правотворческая инициатива, народное вето, общие собрания (сходы) граждан по месту жительства); институты, обеспечивающие прямое участие граждан в формировании системы публичной власти (выборы, отзыв депутата или выборного должностного лица, институт роспуска выборного органа власти). Каждый из перечисленных институтов предполагает принятие гражданами общеобязательных публично-властных решений.

В параграфе раскрываются понятия «политического» и «гражданского участия». Участие в политической жизни является непосредственным показателем самоопределения личности, востребованности и осуществимости ею своих прав, выражением понимания человеком своего социального статуса и возможностей. Понятие «гражданского участия» вызывает много споров, подчас возникают вопросы правомерности использования такого термина вообще. Тем не менее термин этот находит применение в литературе и постепенно входит в понятийный аппарат отечественной политической науки²⁰.

Гражданское и политическое участие (в узком смысле), по нашему мнению, следует чётко разделять. Участие, всегда направленное на изменение социальной реальности, так или иначе взаимодействует с публичной властью, стремится повлиять на неё. Но отношения с властью могут основываться на разных ценностях и различной логике. Основание, по которому следует проводить дифференциацию форм участия, по нашему мнению, не среда, в которой участие происходит, и не тип отношений акторов, но принципы и цели участия. Гражданским участием в таком случае надлежит называть такое участие, которое стремится к влиянию ради интересов конкретных граждан; политическим - стремящееся к власти (и

²⁰ Беляева Н.Ю. Гражданская экспертиза как форма гражданского участия. - М., 2001; Модель Б.С., Модель И.М. Власть и гражданское сообщество России: от социального взаимодействия к социальному партнёрству. - Екатеринбург. 1998.

цель власти уже здесь не так важна). По этой логике избирательный процесс, референдум, членство в политической партии – формы политического участия (в узком смысле), так как власть является их онтологической и телеологической основой; в отсутствие власти как социокультурного феномена они просто не могли бы существовать. В случаях, когда граждане, преследуя свои интересы, пытаются так или иначе повлиять на субъекты публичной власти, не стремясь при этом власть получить, следует говорить о гражданском участии. Подводя итог сказанному, определим гражданское участие как активность граждан и их объединений, направленную на влияние на процесс принятия решений структурами публичной власти, в целях реализации прав и интересов граждан или общего изменения социальной действительности.

В развитой и эффективной форме гражданское участие проявляется как открытое партнерство власти с гражданами, действенное представительство интересов граждан в органах власти, продуктивный гражданский контроль над властью.

Гражданское участие в особенности важно при решении локальных проблем, касающихся, например, здравоохранения, состояния окружающей среды, школьного и дошкольного образования, уровня занятости и т.д., к рассмотрению которых политики и государственные чиновники довольно часто подходят, не имея детальной информации и не чувствуя конфликты «изнутри», исходя из «более высоких» государственных интересов.

Политическое участие как явление, непосредственно связанное с властью и логикой господства-подчинения, является атрибутом не столько демократии, сколько структур публичной власти, высшей из которых является государство. Оно открывает доступ к властным механизмам принуждения.

Гражданское участие, напротив, находится в иной ценностной области, оно подлжит логике взаимодействия-компромисса. Политика, даже демократическая, иерархична, «субъект-объектна», а гражданское участие есть область равноправия субъектов. Поэтому именно гражданское участие несёт воспитательную функцию, формируя у граждан способности к диалогу, артикуляции и агрегированию интересов, обучая их терпимости, самостоятельности и ответственности, в конечном счёте и вырабатывая

демократические ценностно-культурные ориентации. При этом не будучи ориентированным на власть, гражданское участие является плохим инструментом для манипуляций в целях захвата власти, следовательно, оно полезно для демократии.

Гражданское участие, не будучи ни плодом демократии, ни её уникальным атрибутом, тем не менее, прочно с ней связано. Более того, особенности гражданского участия, то, как различные его формы воспринимаются институтами публичной власти, могут служить гораздо более важным и «репрезентативным» индикатором «демократичности» данного общества, нежели данные о наличии формальных, институционализированных черт организации политической системы. А политическое участие, будучи, с одной стороны, важной характеристикой демократии, с другой - работает и против неё, способствуя реставрации авторитаризма. При этом и в недемократических системах гражданское участие может сохраняться, оставаясь областью частной инициативы, но не экономической, как предпринимательство, а социальной. Так что можно согласиться с А.А. Айвазяном в том, что «гражданское участие – эмпирический срез гражданской культуры, гражданственности в целом»²¹.

Исходя из приведённого анализа можно выдвинуть следующее утверждение: гражданское участие в отличие от политического наиболее тесно связано с демократией в современном понимании; расширение гражданского участия в конвенциональных, легальных формах полезно для укрепления демократических ценностей в обществе.

Во втором параграфе - «Сущность и специфика институционализации взаимодействия гражданского и государственного сектора в процессе принятия решений» - раскрываются механизмы взаимодействия граждан и власти в процессе принятия политических решений. Рассматриваются сущность и элементы гражданского общества как основного канала институционального взаимообмена, делегирования полномочий и нереализованных потребностей и интересов.

В теоретических исследованиях гражданского общества можно выделить две основных интерпретации его сущности. В соответствии с одной

²¹ Айвазян А.А. Гражданственность и гражданское участие. Диссертация на соискание учёной степени кандидата политических наук. - Екатеринбург, 2001. С. 93.

гражданское общество понимается как особое гражданское (государственное) состояние общества, соответствующее определенной форме государственной организации, позволяющей оптимально согласовывать основной спектр представленных на данном этапе развития общественных и личных интересов. Именно в этом контексте гражданское общество может быть описано через категорию аморфности, т.к. находясь в данном состоянии, не имеет иных, кроме государственных (в смысле признаваемых государством), форм организации. Другими словами, государство в силу присущей ему функции структурирования социальных отношений неизбежно влияет на жизнь гражданского общества как сферы выражения частных интересов уже тем, что создает те или иные, благоприятные или неблагоприятные, условия для его развития и функционирования. С другой стороны, гражданское общество во всем многообразии представленных в нем социальных групп, объединений, организаций, институтов выполняет функции «сцепления» социума, соединения частного и общественного интересов, посредничества между личностью и государством.

Вторая принципиальная трактовка гражданского общества связана с представлением о нем как о самостоятельной форме организации социальной жизни, носящей внегосударственный характер. Появление ее закономерно и отражает факт ограниченности государственной формы организации общества по отношению к содержанию общественной жизни, которая, исходя из постулатов диалектической логики, всегда шире любой формы.

Важно подчеркнуть, что такое двоякое понимание гражданского общества не означает разделения социального пространства на два тщательно отгороженных друг от друга поля с характерной для каждого из них государственной или внегосударственной социальной активностью. Оба они составляют единое содержание общественной жизни, которое отнюдь не может быть всецело сведено только к государственной или наоборот внегосударственной форме организации. При этом отражая единое содержание общественной жизни, гражданское общество как самостоятельный внегосударственный субъект и государство неминуемо вступают в противоречие друг с другом, которое на каждом этапе жизнедеятельности общества разрешается по-своему.

Опыт формирования демократий западного типа свидетельствует, что минимально необходимыми условиями становления демократической политической системы и лежащего в его основе гражданского общества являются:

1. Такая организация политико-государственной власти и публичного управления, при которой все значимые для жителей страны решения принимаются с их участием.

2. Самоорганизация общества, появление в нем автономных от государства выражающих потребности большинства социальных слоев и групп действенных неправительственных институтов.

3. Высокий уровень обеспечения и защиты прав и свобод человека.

4. Непрерывный процесс диалога, согласования интересов и приоритетов между властью и населением в рамках регулярно обновляемых и многоуровневых общественных соглашений-договоров между ними.

И хотя, следуя международным стандартам в области прав человека, право граждан на участие в делах государства (прежде всего через участие в выборах) и на самоорганизацию (прежде всего путем реализации права на объединение) закреплено в Конституции Российской Федерации, Россия сегодня весьма далека от модели демократии участия и зрелого гражданского общества. Вместо гражданского общества в стране по-прежнему существует фрагментированный социум. Органы управления всех уровней страны функционируют в режиме закрытости от населения, ему не подотчетны, публично-политическая власть тесно переплетена с частной, финансово-экономической властью. Бюрократизм и коррупция в органах публичной власти достигли таких масштабов, что федеральные власти после многолетних затяжек вынуждены были приступить к проведению глубокой административной реформы.

На пути формирования гражданского общества в России в настоящее время существует целый ряд трудностей, в том числе устойчивых стереотипов, систем ценностей, которые отвергают многие экономические, социальные и культурные принципы гражданского общества. У значительной части населения вызывают психологический дискомфорт такие фундаментальные, базовые ценности, на которых строится гражданское общество, как частная собственность, экономическое и социальное

неравенство, конкуренция, а также отсутствие многих социальных гарантий, которые были при прежней социально-политической системе. Вследствие известных ошибок и просчетов реформаторов внедрение этих универсальных ценностей в сознание российских граждан осуществлялось в условиях падения уровня благосостояния широких народных слоев. Это и определило их негативную реакцию на важнейшие ценности возникающего нового общества: конкуренции, демократии, рынка.

Создание рыночных отношений и переход к демократии совпали по времени с процессами национального самоопределения этносов и социальной стратификации на основе отношений собственности, что сделало процесс формирования гражданского общества неустойчивым и даже отчасти возвратным. В результате страна фактически попала в историческую ловушку: гражданское общество отлаживается с огромным трудом и медленно, а без него многие пороки и недостатки общественных процессов в России вряд ли преодолимы.

К факторам, благоприятствующим развитию гражданского общества в России, можно отнести высокую духовность русского народа, великие культурные достижения, всемирный масштаб интеллектуального потенциала, оригинальные и глубокие идеи о гражданском обществе с акцентом не на права, а на ответственность и обязанности индивида, благоприятная для страны мировая экономическая конъюнктура, умение россиян спланировать в годы испытаний. Основным же практический вывод заключается в том, что условием успешного решения многих проблем современной России является создание ядра гражданского общества: многочисленных действенных, эффективных, самостоятельных и разнообразных общественных объединений и организаций, но самое главное – человеческой личности, освобожденный потенциал которой единственно способен сыграть ведущую роль в созидании современного гражданского общества.

В главе второй - «Институционализация гражданского участия на региональном и местном уровне в России» - раскрываются основные формы и направления гражданского участия в условиях современной политической системы России, проанализированы параметры регулирования взаимодействия населения, гражданских организаций и государства в процессе принятия решений.

Первый параграф - «Основные формы и направления гражданского участия в современном политическом процессе России» - раскрывает параметры и механизмы институционализации гражданского участия в современной политической системе. Форм гражданского участия может быть очень много, что обусловлено низкой степенью формализации; среди наиболее важных можно назвать такие, как массовые акции, гражданский контроль и гражданская экспертиза, «финансовое» участие («прозрачный бюджет», социальный заказ и непосредственно с ним связанные ярмарки НКО, фонды территориального развития и т.п.), информационно-образовательные формы (организация учебных курсов для граждан по вопросам защиты прав, открытия собственного бизнеса, создания ТСЖ и тому подобного; консультирование граждан по юридическим вопросам; ведение Интернет-сайтов по проблемам социального развития; создание специализированных СМИ и т.п.).

Современная политическая практика предполагает использование различных форм общественного участия. Такие формы включают прежде всего 1) консультации с общественностью для прояснения точек зрения различных социальных акторов и заинтересованных сторон по ключевым для международных институтов и органов власти вопросам, а также 2) создание консультативных структур. Последние могут быть постоянными советами с регулярным графиком встреч для обсуждения текущих и планируемых программ и проектов организации/ведомства и должны основываться на четко определенных критериях отбора и замены своих членов, демократических механизмах координации и принятия решений, а также подотчетности различным социальным группам.

Другие формы включают 3) исследование общественного мнения по актуальным для общества и развития страны вопросам (большая часть информации такого рода собирается рядом правительственных и неправительственных организаций) и 4) независимая экспертиза, при которой внешние эксперты приглашаются для мониторинга реализации проектов и итоговой постпроектной оценки. Такая общественная экспертиза может определить возможность учета рекомендаций, полученных в ходе консультаций с гражданским обществом и другими заинтересованными сторонами, при реализации конкретного проекта.

Международные организации и российские органы власти также могут организовать 5) общественные слушания. На слушания могут быть, например, вынесены итоги аудита проекта. При организации слушаний особо значимо участие органов исполнительной и законодательной власти. Существует такой способ, как 6) распространение информации для информирования общественности и разъяснения работы организации/ведомства населению.

Наконец, по вопросам 7) финансирования основные существующие механизмы, включают договоры подряда, грантовые договоры (например, договор пожертвования), договор целевого финансирования, не прямое финансирование через фонд, созданный при поддержке международной организации, или через независимый фонд; грантовое соглашение между федеральными или региональными органами власти и общественными организациями.

Отечественные исследователи²² выделяют целый ряд социально-политических причин активизации взаимодействия органов власти с общественными организациями:

- наступление новой эры (в современной политической теории — постконфликтной или новоадминистративной) в выстраивании отношений между органами власти и гражданами, характеризуемой большей ролью гражданского общества и его участников в вопросах управления государством и функционирования отдельных его институтов;
- партнерство между гражданским обществом, частным сектором и государством часто воспринимается в качестве наиболее эффективного метода решения комплексных социально-экономических проблем;
- социальный капитал (увеличивающаяся воля и способность граждан принимать участие в общественно-политической жизни страны и государства) становится необходимой предпосылкой и сопутствующим элементом для поддержания экономического роста и развития страны;
- основной мотивацией общественного (добровольческого) сектора является общественная польза, а не получение прибыли;

²² Давыдова А., Сембаева А., Тарасенко А. Анализ мирового опыта взаимодействия органов государственной власти с общественными объединениями // Публичная политика – 2007. Сборник статей / Под ред. М.Б. Горного и А.И. Сунгурова. - СПб. С. 40-41.

- всестороннее и плюралистическое принятие решений признается необходимым инструментом достижения жизненно важных социальных соглашений (так называемый общественный договор) в процессе обсуждения и претворения в жизнь политических реформ.

Во втором параграфе - «Регулирование взаимодействия населения, гражданских организаций и государства» - рассматриваются и систематизируются формальные принципы реализации гражданского участия в современной России.

Нормативно-правовое и нормативное обеспечение участия граждан в процессе принятия решений в современной России формируется в основном за счет актов принимаемых органами (должностными лицами) исполнительной власти (порядка 80% от всех документов). Большинство совещательных и коллегиальных органов с участием общественности также формируются при исполнительных органах (участие депутатов в деятельности таких структур, как правило, не предусматривается). Это говорит о низкой активности представительных органов, их второстепенной роли в регулировании общественно-политических процессов. Некоторое повышение количества нормативно-правовых актов, принимаемых представительными органами регионального и муниципального уровней, скорее связано с общими изменениями в системе публичной власти, чем с реальным повышением роли представительного органа. Поскольку в соответствии с действующим законодательством многие вопросы отнесены к исключительной компетенции представительных органов, часть решений «переоформлена» как региональные законы или постановления Думы (совета, собрания и т.д.)

Анализ хронологии принятия (издания) актов демонстрирует практически полную корреляционную связь между инновациями федерального центра (закрепленными в федеральных законах, постановлениях Правительства и иных документах) и активностью региональных (муниципальных) властей. Так, например, положения о публичных слушаниях приняты в период с 2003 по 2005 годы после введения в действие нового закона о местном самоуправлении. Самостоятельные инициативы, не связанные с необходимостью реализовать волю федерального законодателя, практически отсутствуют.

Наиболее «популярными» сферами взаимодействия населения и общественности с органами власти являются молодежная политика, военно-патриотическое воспитание и социальная защита. Другие сферы взаимодействия практически не имеют нормативной и нормативно-правовой регламентации.

В целом следует сделать вывод о низком уровне нормативно-правового обеспечения участия населения и общественности в деятельности органов власти и в процессе принятия решений (на муниципальном и региональном уровнях) и недостаточных правовых условиях для деятельности. Небольшое количество нормативно-правовых и нормативных актов, узость сфер их действия говорят о том, что, либо привлечение населения и общественности к деятельности органов власти осуществляется в крайне небольшом объеме, либо взаимодействие это в основном не закрепляется на нормативном уровне.

В заключении представлены основные выводы по диссертационному исследованию. Гражданское участие в процессе управления в целом и в процессе принятия решений в частности представляется неотъемлемым и необходимым элементом демократизации политической системы артикуляции и агрегирования разнонаправленных потребностей и интересов различных участников политических отношений. Гражданское участие в немалой степени способствует выстраиванию адекватного постоянно изменяющимся условиям и эффективного по решаемым задачам механизма взаимодействия административного аппарата управления различных уровней и иницилирующих трансформационные процессы политических субъектов.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

Статья в ведущем научном журнале, включенном в перечень ВАК:

1. Лабунский, А.Л. Участие граждан в принятии решений: тенденции, особенности и проблемы [Текст]/А.Л.Лабунский // Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов. - 2008. - №8. С. 87-92.

Другие публикации:

2. Лабунский, А.Л. Гражданское общество в России: условия и факторы формирования [Текст]/А.Л.Лабунский // XXI век: итоги прошлого и проблемы настоящего. - Пенза. 2008. – Вып. 11. С. 141-143.

3. Лабунский, А.Л. Политическое участие граждан: теоретико-методологические аспекты [Текст] / А.Л.Лабунский // Методология социального познания / отв.ред. В.И.Курбатов - Ростов-на-Дону: ЦВВР, 2008. – Вып. 4. С. 84-89.

4. Лабунский, А.Л. Институционализация взаимодействия граждан и органов управления [Текст]/А.Л.Лабунский // Российский политический процесс в региональном измерении: история, теория, практика: Материалы всероссийской научно-практической конференции. - Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2008. С. 158-161.

5. Лабунский, А.Л. Общественные объединения как механизм участия граждан в процессе принятия решений [Текст]/А.Л.Лабунский // Партийное строительство и формирование общественной инициативы в регионах России: сб. науч. трудов / под. ред. В.Н. Степанова - Ярославль: РИЦ МУБиНТ, 2008. С. 55-59.

6. Соколов, А.В., Лабунский, А.Л. Нормативно правовая база, регламентирующая участие граждан в процессе принятия решений [Текст]/А.Л. Лабунский, А.В. Соколов // Вестник социально-политических наук / Под. ред. И.Ю. Киселева. – Ярославль: ЯрГУ, 2008. – Вып. 8. С. 73-78.

Отпечатано в типографии издательства «Ярмедиахолдинг»
Сдано в набор 24. 11. 2008. Подписано в печать. 25.11.2008. тираж 100
г. Ярославль, Депутатский пер., д. 3, оф. 3.