

На правах рукописи

ТВЕРДОВ ИВАН ВЛАДИМИРОВИЧ

**ФОРМИРОВАНИЕ ОБЩЕСТВЕННО-ГОСУДАРСТВЕННЫХ
ИНСТИТУТОВ И ОТНОШЕНИЙ В ПРОЦЕССЕ
СТАНОВЛЕНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

Специальность 23 00 02 – политические институты,
этнополитическая конфликтология,
национальные и политические
процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ

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



003 17 1025

A large, stylized handwritten signature in black ink, written over the barcode and extending to the right.

Ростов-на-Дону – 2008

Работа выполнена на кафедре политологии и этнополитики
Северо-Кавказской академии государственной службы

Научный руководитель: доктор политических наук, профессор
Старостин Александр Михайлович

Официальные оппоненты: доктор политических наук, профессор
Бакушев Валерий Владимирович
доктор социологических наук
Бондаренко Сергей Васильевич

Ведущая организация: Южный федеральный университет

Защита состоится 30 июня 2008 г в 14 00 часов на заседании
диссертационного совета Д 502 008 02 по политическим наукам при
Северо-Кавказской академии государственной службы по адресу
344002, г Ростов-на-Дону, ул Пушкинская, 70, аудитория № 514

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Северо-
Кавказской академии государственной службы

Автореферат разослан «29» мая 2008 года

Отзывы на автореферат, заверенные печатью, просим присы-
лать по адресу 344002, г. Ростов-на-Дону, ул Пушкинская, 70,
к 304

Ученый секретарь
диссертационного совета



Агапонов А К

I. Общая характеристика работы

Актуальность темы диссертационного исследования. Развитие любой демократической системы подразумевает перманентность взаимодействия государства и населения в вопросах согласования интересов, достижения компромиссов и обеспечения качества государственного управления. В процессе вышеуказанных взаимодействий возникают общественно-государственные институты и отношения.

В современной истории России долгое время государство создавало правовые препятствия участия общественности в деятельности различных государственных структур¹. Указанный дискурс частично объясняется отсутствием взаимного доверия между политическими деятелями, представителями некоммерческого сектора и государственными служащими, в результате чего политики обращаются к консультантам «на стороне», а государственные служащие не стремятся развивать у себя навыки профессионального консультирования².

В последние годы в современной России происходит изменение моделей взаимодействия структур гражданского общества с государством. Если во время президентства Б. Н. Ельцина государство практически не обращало внимания на деятельность НКО, то при В. В. Путине положение изменилось. Эти изменения обусловлены общей трансформацией управленческой парадигмы, а также переосмыслением третьим сектором парадигмы взаимодействий с государством.

К примеру, прежние представления об экологическом движении, которые сводились в основном к движению «зеленых», стремящихся при проведении акций «действовать против государства и без государства»³, несколько устарели. В состав новых государственных институтов входят не только проправительственные некоммерческие организации, но и правозащитники, ранее непримиримо противостоявшие находящейся во власти элите.

Изменение форм взаимодействий обусловлено осознанием бессмысленности конфронтации с властью и ширящимся распространением практик конструктивного сотрудничества. В рамках этих практик общественность помогает решать проблемы в сферах, которые по тем

¹ См. к примеру: Уткин В. А. Правовые основы неучастия общественности в реализации уголовно-исполнительной политики // Проблемы теории наказания и его исполнения в новых Уголовном и Уголовно-исполнительном кодексах. - М., 1997. С. 144-148.

² Медведев Н. П. Политико-административное управление: современная теория и новые подходы // Вестник Российского университета дружбы народов - Сер. Политология. 2003. № 4. С. 5-12.

³ «Зеленые» идеология и политика. - М., 1985. С. 49.

или иным причинам остались без внимания государства. Указанная проблема носит глобальный характер. Сложность функционирования современного общества, перманентное возникновение рисков и угроз приводит не только к кризису доверия населения к государственным структурам, но и к осознанию необходимости самоорганизации.

В указанном контексте достаточно показательно, что выбор вариантов развития гражданского общества правящей в России элитой делается с частичным учетом фактора необходимой внешней легитимности. Элементами нового механизма взаимодействия государства и гражданского общества являются такие институты, как Общественная палата РФ, Общественные палаты в регионах, Общественные советы при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах.

Сказанное отнюдь не означает полного взаимопонимания гражданского общества и власти. К примеру, четвертая Государственная дума так и не приняла законопроект «Об общественном контроле за деятельностью закрытых учреждений», то есть тюрем и колоний. Кроме того, не были учтены поправки Общественной палаты РФ во многие законопроекты, без внимания остался ее доклад о дедовщине в армии и т.д.

Во многом существующие дисфункции обусловлены противоречивостью процессов институционализации новых для современной России общественно-государственных институтов. Все вышесказанное и обуславливает актуальность темы диссертационного исследования.

Степень разработанности проблемы. Основными акторами, участвующими в формировании общественно-государственных институтов и отношений, являются элита и структуры гражданского общества. В политологии накоплен обширный корпус тестов, в которых раскрываются особенности политического действия указанных акторов, что, без сомнения, облегчило решение поставленной автором диссертации исследовательской задачи.

В частности, упомянем работы западных теоретиков гражданского общества: М. Вебера, Т. Гоббса, Г.-Ф. Гегеля, Дж. Локка, Н. Макиавелли, К. Маркса, Ф. Энгельса, К. Поппера, А. Тойнби, А. Грамши, И. Дьючейсика, В. Острома, В. Рикера, Дж. Сороса, Дж. Элейзера и др.¹ В наиболее законченном виде проблемы «активного общества»

¹ См. Грамши А. Искусство и политика - М. Искусство, 1991, Сорос Дж. Открытое общество. Реформируя глобальный капитализм - М. ИФ «ПКОНИТ», 2001, Поппер К. Открытое общество и его враги - М., 2000, Duchesne I D. Comparative Federalism. The Territorial Dimensions of Politics - Lanham, 1987, Elazar D J. Exploring Federalism - Tuscaloosa, Alabama, 1987, Riker W. Federalism. Origin, Operation, Significance - Boston, 1964, Остром В. Что такое самоуправляющееся общество? - М., 1993 и др.

влияющего на формирование новых политических институтов предстают в концепциях Ю Хабермаса и Р Дарендорфа. Так, Ю Хабермас доказывает, что современный политический процесс оставляет общественности роль «почти безучастного зрителя». На смену «общественности, представляющей собой частных лиц, пришла общественность, объединенная в организации. Лишь она в нынешних условиях способна действительно участвовать в процессе социальной коммуникации, используя внутрипартийные и внутрисоюзные каналы, и на их основе – в процессе коммуникации между государством и обществом»¹

С точки зрения Р Дарендорфа, следует иметь в виду, что сегодня существуют а) пассивная общественность, не принимающая участия в политической жизни, по причине отсутствия мотивации или интересов или вследствие препятствий, чинимых противоборствующими сторонами, б) пассивная общественность, специфически участвующая в политическом процессе, инициатива которой, однако, не выходит за рамки единичного акта участия в выборах, в) активная общественность, регулярно и осознанно принимающая участие в политическом процессе, в деятельности организаций²

Среди отечественных ученых, занимающихся проблематикой элитизма, следует отметить Г К Ашина, О В Гаман-Голутвину, А В Дуку, О В Крыштановскую, В П Мохова, В Г Игнатова, А Г Грязнова, А В Понеделкова, А М Старостина, А В Кулинченко, В Г Ледяева и других³. Достаточно много работ посвящено взаимоотношениям государства и общественных организаций по регулированию социальной

¹ Habermas J. Strukturhandel der öffentlichkeit untersuchungen zu einer kategorie der burgerlichen gesellschaft – B., 1971. S. 252

² Dahrendorf R. Pfade AUS Utopia. Arbeiten zur Theorie und Methode der Soziologie – München, 1968. S. 230

³ Ашин Г К, Охотский Е В. Курс элитологии. – М., 1999, Ашин Г К, Понеделков А В, Игнатов В Г, Старостин А М. Основы политической элитологии. – М., 1999, Магомедов А К. Политическая элита российской провинции // Мировая экономика и международные отношения, 1994. № 4, Понеделков А В. Политико-административные элиты России в середине 90-х гг. XX века и 10 лет спустя (теоретический и прикладной аспекты анализа). – Ростов-на-Дону: СКАГС, 2005, Крыштановская О В. Трансформация старой номенклатуры в новую российскую элиту // Общественные науки и современность. 1995. № 1, Благотворительность в России. 2005/2006. Исторические и социально-экономические исследования / Под общ. ред. О Л. Лейкина. Сост. и науч. ред. О Л. Лейкина, А В. Орлова, Г Н. Ульянова. – СПб.: Изд-во журнала "Звезда", 2007, Мизинова О Н, Федорова А В. Причины неэффективности современных моделей социального партнерства // Развитие партнерских отношений государства, гражданского общества и бизнеса. Сборник научных трудов. – Саратов: Изд-во ПАГС, 2006. С. 195-199, Крутов А В. Взаимодействие гражданского общества и государства как фактор стабильности российского общества / Дис. канд. полит. наук. – М., 2000, Струсь К А. Государство и гражданское общество. Проблемы правового взаимодействия в России / Дис. канд. юрид. наук. Саратов, 2003 и др.

сферы и социальных отношений, совокупности мер по обеспечению жизненно важных потребностей населения (В И Жуков, В Ф Уколова, Ф И Шарков¹) В последние годы наблюдается тенденция пересмотра теоретико-методологических подходов изучения взаимоотношений государства и гражданского общества², а также роли государства в стимулировании роста числа некоммерческих организаций³

Исследователи изучали пути достижения и условия политического и социального согласия в обществе⁴, эффективность воздействия на социальные и политические процессы национальных организаций⁵, участие общественных объединений в электоральных процессах⁶, проблемы социализации активной молодежи⁷, влияние корпоративных интересов в вопросах участия в социальных и политических процессах⁸, особенности политического поведения⁹, идеологические аспекты функционирования гражданского общества¹⁰, особенности взаимоотношений государства и гражданского общества в различных сферах деятельности¹¹ Делались попытки сравнительного анализа генезиса и

¹ См Социальная политика парадигмы и приоритеты Под общ ред В И Жукова - М Изд-во МГСУ «Союз», 2000

² См Воронкова Н В Современные теоретико-методологические подходы к изучению взаимодействия гражданского общества и государства / Юридическая ответственность проблемы теории и практики Сборник научных статей – Уфа Восточный университет, 2006 С 30-35

³ См Мазаев А К Об институтах гражданского общества и роли государства в их развитии // Философия хозяйства Альманах Центра общественных наук и экономического факультета МГУ им М В Ломоносова Специальный выпуск 2006 Декабрь Часть 2

⁴ См Немировский В В Пути достижения согласия в постсоветском обществе (на примере Республики Татарстан) // Общественное согласие в Российской Федерации / Материалы межрегиональной научно-практической конф - Казань 1998

⁵ См Исхаков Д Неформальные объединения в современном татарском обществе // Панорама, 1991 № 2

⁶ См Салабаев А Общественные объединения как субъект избирательного процесса // Избиратель Татарстана 1997 №1

⁷ См Шабанов Л В Молодежные субкультуры универсализм и толерантность Проблемы социализации активной молодежи// Социогуманитарные исследования проблемы и перспективы межвузовский сборник научных трудов – Кемерово Кемеровский институт (филиал) ГОУ ВПО «РГТЭУ», 2007 С 214-231

⁸ Галкин А А Корпоративизм как форма отношений между государством и обществом пределы и опасности // Политические исследования 2000 № 6, Логанова Л Б Корпорация как тип социальной интеграции // Социологические исследования 1996 № 12, Шмиттер Ф Неокорпоратизм // Политические исследования 1997 № 2

⁹ См Плотникова Т В Политическое поведение в России / Отв ред Ю Г Волков -Ростов н/Д Изд-во РГУ, 2004 – 288 с

¹⁰ См Баяхчева С Л и др Идеология гражданского общества - М ООО «РИЦ «ПрофЭко», 2006

¹¹ См Замаева З П О взаимодействии государственного, негосударственного (общественного) и частного секторов в сфере социальной политики теоретический анализ // Гражданское общество в России проблемы социальной консолидации Материалы круглого стола Информационный бюллетень №4 -М Изд-во МГСУ «Союз», 2003, Воронкова Н В Предпо-

современного состояния роли интеллектуала в различных исторически сложившихся регионах мира – на Западе, в России, Индии, исламских странах, Китае, Японии¹ и др

Вместе с тем неопределенность содержания понятия «гражданское общество» вызывает необходимость дальнейшего научно-теоретического осмысления взаимоотношений государства и гражданского общества. По мнению Н. И. Матузова, данное понятие «будучи давно известным, оказалось, тем не менее, для отечественной науки относительно новым и неразработанным, ибо советские обществоведы этим практически не занимались»². Особенно ситуация осложнилась в процессе создания новых общественно-государственных институтов. Эти институты создавались практически в условиях научного вакуума, что и обусловило необходимость заполнения научной лакуны и соответственно, написание настоящего диссертационного исследования.

Объект исследования – общественно-государственные институты и отношения в современной России

Предмет исследования – процессы формирования общественно-государственных институтов и отношений в рамках становления гражданского общества в современной России.

Целью исследования является анализ особенностей возникновения и разрешения политических проблем эффективности функционирования, возникающих в процессе формирования общественно-государственных институтов и отношений в современной России.

Задачи исследования:

- выявить основные факторы, влияющие на построение моделей национальных общественно-государственных институтов и отношений;
- установить на региональном уровне роль Общественных палат как политических акторов,
- дать оценку восприятия современной российской элитой новых общественно-государственных институтов и отношений,
- установить основную причину, в соответствии с которой элита, даже несмотря на сопротивление инновациям, вынуждена способство-

сытки и некоторые формы взаимодействия органов внутренних дел с общественностью // Вестник Башгосуниверситета 2006 № 3 С 125-129, Фартуков Д.Н. Некоторые проблемы модернизации социальной государственности в России // Некоторые проблемы социально-политического развития современного российского общества Сб. науч. тр. / Под ред. Г.В. Дыльнова -Саратов, 2007. Вып. 14. С. 130-133

¹ См. Казанцев А. Интеллигенция и структурные инновации в политическом пространстве // ПОЛИС, 2007, № 1

² Матузов Н. И. Актуальные проблемы теории права - Саратов, 2004 С. 387

вать институционализации общественно-государственных институтов и отношений,

- разработать теоретические модели включения представителей гражданского общества в состав общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах;
- дать оценку процессам институционализации общественно-государственного института общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах

Теоретико-методологическая основа исследования Работа выполнена на базе классической теории политических институтов. Институциональный подход был необходим при оценке возможностей государства и структур гражданского общества объединяться в целях решения актуальных политических проблем. В настоящее время отсутствуют методологические конструкты отечественных и зарубежных авторов, в рамках которых исследователю был бы предоставлен набор верифицированных политологическим сообществом аналитических инструментов анализа общественно-государственных институтов. Поэтому автор диссертации ориентировался на оправдавшие себя методы системного анализа, позволившие объединить отдельные политические факты в процессы.

Среди обширного круга теоретических конструктов, описывающих особенности взаимодействия активных членов общества с государством, были использованы наработки американских ученых Г. Лассуэлла¹, М. Херман. В частности, теория факторов политического лидерства М. Херман обобщает многообразие теорий лидерства, выстраивая их в логическую цепочку. Конструкты Г. Калдейра и Дж. Гибсона, позволили говорить о легитимности как атрибуте не только государства, но и любого политического института, в том числе и общественно-государственного.

В данном исследовании использован также личностно-ситуационный подход, а именно теория факторов политического лидерства М. Херман. Среди факторов, определяющих политическое лидерство, М. Херман выделяет характер взаимоотношений между лидером и теми, кем он руководит, чтобы сохранить поддержку сторонников, лидер должен идти на компромиссы и соглашения (в рамках демократического стиля правления), либо иметь достаточно силы и авто-

¹ Лассуэлл Г. Принцип троинного воздействия: ключ к анализу социальных процессов // Социологические исследования. 1994. Январь. № 1. С. 135-143.

ритета для навязывания своей воли (авторитарный стиль) Фактор контекста или условий, в которых осуществляется руководящая роль лидера, по мнению М. Херман, определяет стиль, программу и используемые лидером средства управления¹

Помимо ограничений, возникающих в результате демократического способа принятия решений, на действия властей оказывают влияния и другие факторы. В частности, автор ссылается на теории бюрократии Нисканена². Для описания в процессе создания общественно-государственных институтов изменения распределения полномочий автор диссертации использовал теорию агрегирования индивидуальных предпочтений. Одним из основателей данной теории считается Эрроу³. Кроме того, использовалась методология социального конструктивизма П. Бергера и Т. Лукмана⁴.

Эмпирическую базу для авторских оценок и обобщений составляют результаты собственных исследований автора диссертации по тематике функционирования общественно-государственных институтов, результаты исследований ВЦИОМ, Аналитического Центра Юрия Левады, а также иных исследовательских организаций. Кроме того, автор в качестве эмпирического материала использовал политические факты, опубликованные в прессе.

Научная новизна диссертации в содержательном плане состоит в следующем:

- выявлено, что основными факторами, влияющими на построение моделей национальных общественно-государственных институтов и отношений являются социально-экономические условия, форма государственного устройства, доминирующий дискурс в политической сфере жизни общества, историко-политические особенности взаимодействия государства со структурами гражданского общества, идентификация формализованной организации,

- установлено, что на региональном уровне, в большинстве своем, Общественные палаты не являются самостоятельными политическими акторами,

¹ Херман М. Составные части лидерства // Политология вчера, сегодня, завтра - М., 1991. Вып. 2.

² Niskanen W. Bureaucracy and Representative Government - Chicago. Aldine-Atherton Press, 1971.

³ Atkinson A. B., Stiglitz J. E. Lectures in Public Economics - London. McGraw-Hill, 1980.

⁴ См. Бергер П., Лукман Т. Социальное конструирование реальности. Трактат по социологии знания - М.: Академия-Центр, 1995.

- установлено, что большая часть современной российской элиты негативно относится к новым общественно-государственным институтам и отношениям, видя в них угрозу своим властным ресурсам,

- установлено, что основной причиной, в соответствии с которой элита, несмотря на сопротивление инновациям, вынуждена способствовать институционализации общественно-государственных институтов и отношений является неспособность бюрократии решить многочисленные проблемы во внеэкономических сферах функционирования общества,

- разработаны три теоретические модели включения представителей гражданского общества в состав общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах: *модель ресурсной зависимости, модель ресурсной независимости и гибридная модель,*

- выявлено, что процессы институционализации общественно-государственного института общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах осуществляются крайне дисфункционально, что связано с непроработанностью как модели функционирования этого нового политического института, так и регулирующих политические взаимодействия нормативных актов

Наиболее существенные научные результаты, полученные лично соискателем и выносимые на защиту:

1 Существование общественно-государственных институтов является неотъемлемой чертой современного демократического общества. Отсутствие традиций взаимодействия гражданского общества и власти на современном этапе развития России значительно искажает сущность и плодотворность полноценной реализации политических реформ. В основе построения моделей национальных общественно-государственных институтов и отношений находятся следующие факторы: социально-экономические условия, форма государственного устройства, доминирующий дискурс в политической сфере, историко-политические особенности взаимодействия государства со структурами гражданского общества, идентификация формализованной организации. Представляется целесообразным зафиксировать в Конституции РФ политическую технологию обязательности общественной экспертизы при разработке законодательных актов.

2 На региональном уровне в большинстве своем Общественные палаты не являются самостоятельными политическими акторами, чаще

всего выступая инструментом в руках руководителей региона, решающих с их помощью локальные политические задачи. Поскольку региональная элита не заинтересована в том, чтобы сделать этот общественно-государственный институт самостоятельным политическим актором, с течением времени в глазах населения легитимация связанных с Общественными палатами негосударственных организаций будет неуклонно снижаться.

3 Большая часть современной российской элиты негативно относится к политическим инновациям, в той или иной степени способствующим росту политической конкуренции в вопросах подготовки и принятия решений, в том числе к новым общественно-государственным институтам и отношениям. Поэтому в условиях снижения политической конкуренции и фактическом переходе политической системы к однопартийности, какие-либо изменения иницилируемые структурами гражданского общества изначально трактуются как дисфункциональные, и делается все, чтобы выхолостить инновационность политического процесса.

4 Основной причиной, в соответствии с которой элита, несмотря на сопротивление инновациям, вынуждена способствовать институционализации общественно-государственных институтов и отношений, является неспособность бюрократии решить многочисленные проблемы во внеэкономических сферах функционирования общества, к примеру, в сфере обеспечения безопасности граждан, защиты прав подрастающего поколения и др. При этом элита не имеет показателей, позволяющих оценить как с количественной, так и с качественной точек зрения эффективность функционирования общественно-государственных институтов и отношений.

5 Существуют три теоретические модели включения представителей гражданского общества в состав общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах: подбор членов ОКС исходя из непосредственной заинтересованности соответствующих структур гражданского общества в контактах с соответствующей государственной структурой на регулярной основе (*модель ресурсной зависимости*), подбор членов ОКС, представляющих структуры гражданского общества ни в коей мере не связанные в своей деятельности с соответствующей государственной структурой (*модель ресурсной независимости*); гибридная модель, включающая в той или иной пропорции две вышеуказанные модели.

6 Процессы институционализации общественно-государственного института общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах осуществляются крайне дисфункционально, что связано с непроработанностью как модели функционирования этого нового политического института, так и регулирующих политические взаимодействия нормативных актов. Соответствующие политические паттерны не только не ориентированы на эффективное взаимодействие с населением и большей частью бизнес-сообщества, но, более того, официальные представители государственных органов, не нуждаются в конструктивном сотрудничестве, поскольку такое сотрудничество должно приводить к перманентным изменениям моделей взаимодействий бюрократии и общества, к которым чиновники не готовы.

Научно-практическая значимость исследования. Результаты, полученные в диссертации, могут быть использованы при разработке малоизученных вопросов теорий элитизма, гражданского общества. На основе материалов диссертационного исследования возможна разработка рекомендаций для органов государственной власти по оптимизации функционирования общественно-государственных институтов и отношений. Кроме того, материалы исследования могут быть использованы в преподавании курса политологии, в средствах массовой коммуникации, в сфере политического консультирования и т.д.

Апробация работы. Результаты исследования докладывались на научно-практических конференциях «Государственный аппарат и политические реформы в России и Германии» (г. Ростов н/Д, октябрь 2006 г.), «Административная реформа: пути оптимизации взаимодействия органов власти и гражданского общества в полиэтническом регионе» (г. Ставрополь, май 2007 г.), «Актуальные проблемы и факторы совершенствования системы государственного и муниципального управления современной России» (г. Ростов н/Д, октябрь 2007 г.), были опубликованы в статьях и тезисах научных докладов, в числе которых и публикация в журнале из списка, рекомендованного ВАК РФ. Основные положения и выводы диссертационного исследования были обсуждены и апробированы на заседаниях кафедры политологии и этнополитики СКАГС.

Структура работы. Диссертация общим объемом 125 страниц состоит из введения, трех глав (включающих 14 таблиц), заключения. Библиография содержит 185 названий.

II. Основное содержание диссертации

Во *введении* обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, освещается степень ее разработанности, определяется цель и задачи исследования, его предмет и объект, рассматриваются теоретико-методологические основы исследуемой проблемы, фиксируется ее научная новизна и выносимые на защиту положения

В *первой главе «Политический дискурс структур гражданского общества по отношению к формированию в современной России общественно-государственных институтов и отношений»* соискатель рассматривает институциональные проблемы процессов формирования отношений государства и гражданского общества в современной России, представив позицию гражданского общества, а во второй – дискурс элиты в вопросах формирования общественно-государственных институтов. Как известно, эффективность функционирования любых институтов зависит от заинтересованности входящих в них акторов, поэтому представление позиций сторон позволяет объективно оценить как политические практики институционализации новых форм взаимодействия государства и общества, так и дать прогноз жизнеспособности тех или иных инноваций в рассматриваемой в диссертации сфере

Понятие «общественно-государственный институт» в условиях транзитивного российского общества рассматривается автором диссертации как относительно устойчивая форма совместной организации политических практик структур гражданского общества и государственных учреждений. Целью общественно-государственных институтов является повышение эффективности функционирования государства, поиск и задействование ресурсного потенциала, способствующего повышению качества предоставляемых населению государственных услуг, выявлению дисфункций функционирования бюрократии

На взгляд диссертанта, в основе построения моделей национальных общественно-государственных институтов находятся следующие факторы

- социально-экономические условия, форма государственного устройства,
- доминирующий дискурс в политической сфере,
- особенности взаимодействия государства со структурами гражданского общества,
- идентификация формализованной организации

Эффективность функционирования общественно-государственных институтов во многом зависит от востребованности новых политических практик обществом. К сожалению, как свидетельствуют данные приводимых автором социологических исследований, население современной России скорее ориентировано на потребительское отношение к жизни и патернализм по отношению к государству, чем на активную жизненную позицию в реформировании повседневности.

Тем не менее, структуры гражданского общества относительно активны, соискатель приводит данные об их численности и общественно-политической ориентации. По определению централизованное руководство над организациями гражданского общества отсутствует. Сказанное не означает отрицания временных или постоянных союзов между некоммерческими структурами. Одной из форм совместной деятельности негосударственных структур является участие в поддержании существующего в стране политического порядка. Далее по тексту диссертации ведя речь о структурах гражданского общества, соискатель подразумевает структуры, нацеленные на конструктивное сотрудничество с властью в рамках общественно-государственных институтов.

При этом диссертант приходит к выводу, в соответствии которым существование общественно-государственных институтов является неотъемлемой чертой современного демократического общества. Руководство России понимает необходимость такого рода политических практик.

Тренд общественного развития и многое в политическом поведении, связанном с поддержкой или же отрицанием общественно-государственных институтов, определяется гражданской идентичностью. В рассматриваемой соискателем сфере жизни общества вектор реформирования задается новым пониманием природы и функций активизирующегося государства – превращением его из «верховного правителя» в «менеджера». Важной характеристикой демократического общества является существование воспроизводящихся практик открытого сотрудничества между органами государственной власти и структурами гражданского общества, что соответствует интересам подавляющего большинства населения.

Для того чтобы бюрократия считалась с мнением населения, необходимы легитимированные инструменты воздействия общественного мнения на принятие управленческих решений. В ходе проводимых в стране политических реформ высшее руководство России пришло

к выводу о необходимости создания «сверху» какого-то общественно-го института для установления общественного контроля за органами власти

По замыслу реформаторов такой формой контрольной власти, а также связующего звена между гражданским обществом и властью должна была стать Общественная палата РФ и аналогичные структуры в регионах страны. Соискатель подчеркивает, опираясь на данные социологических исследований, что еще до создания этого нового общественно-государственного института в социуме существовал социальный и политический заказ на такую деятельность. В 2005 г. был принят Федеральный закон "Об Общественной палате Российской Федерации"

Проведенный автором диссертационного исследования вторичный анализ данных соцопросов позволяет ему сделать вывод о том, что за два года работы Общественная палата РФ так и не стала влиятельным общественно-государственным институтом современной России. При этом многие структурные подразделения Общественной палаты РФ так и не смогли представить обществу результаты деятельности

В частности, рассматривая деятельность подкомиссии по проблемам противодействия коррупции Комиссии по общественному контролю за деятельностью правоохранительных органов, силовых структур и реформированием судебно-правовой системы, соискатель приходит к выводу, в соответствии с которым подкомиссия Общественной палаты пыталась сформировать для себя символический капитал, не за счет обретения способности организованно противостоять коррупционным практикам элиты, отстаивая свои интересы населения, а за счет авторитета уже известных в обществе антикоррупционных структур. Общественная же палата, не желая по тем или иным причинам конфликтовать с представителями федеральной элиты, тем самым косвенным образом содействует утверждению в современной России "номенклатурной демократии"

Аналогичная ситуация складывается и с другими структурами Общественной палаты. Соответственно, необходимо вести речь не о частных причинах сбоев в работе, а о системных противоречиях и перманентных кризисах во взаимоотношениях этого нового общественно-государственного института с ветвями власти

Упомянутый выше вариант развития общественно-государственных институтов не может беспокоить часть представителей регио-

нальных элит. В некоторых регионах депутатский корпус и региональные общественники не разделяли оптимизма федеральной власти по поводу создания региональных Общественных палат.

Формированию общественного мнения по данной проблеме могли бы способствовать общественные слушания, в ходе которых власть бы им объяснила механизмы и цели создания в регионах Общественных палат, но такого рода политические практики еще не стали частью политической культуры в регионах. Не удивительно, что часть элиты оказывала сопротивление введению и легитимации нового общественно-государственного института. В подтверждении этого тезиса соискатель приводит примеры из политических практик ряда регионов страны.

Члены большинства региональных Общественных палат практически никогда не вступают в конфликты с действующей властью. Однако опыт палат пошедших по пути отстаивания общественных интересов свидетельствует о большом потенциале этого нового общественно-политического института в вопросах защиты законных прав и интересов населения.

Поскольку региональная элита не заинтересована в том, чтобы сделать этот общественно-государственный институт самостоятельным политическим актором, с течением времени в глазах населения легитимация связанных с Общественными палатами негосударственных организаций будет неуклонно снижаться. Указанная тенденция резко контрастирует с развитием не связанных с Общественной палатой некоммерческих объединений граждан, – прогнозирует соискатель.

Рассматривая опыт функционирования Общественных палат за рубежом, автор диссертации приходит к выводу об ограниченности политических инструментов, доступных Общественной палате РФ, как общественно-государственному институту. В частности, палата как общественно-государственный институт не легитимирована в Конституции страны. Соответственно, в случае инициирования процесса внесения соответствующих изменений в Основной закон, представляется целесообразным зафиксировать и политическую технологию обязательности общественной экспертизы при разработке законодательных актов.

Во *второй главе* диссертационного исследования «*Политический дискурс элиты по отношению к формированию в современной России общественно-государственных институтов и отношений*» соискатель отмечает, что большая часть современной российской

элиты негативно относится к политическим инновациям, в той или иной степени способствующим росту политической конкуренции в вопросах подготовки и принятия решений. Именно политическая конкуренция способствует проникновению в состав элиты новых групп.

В процессе же формирования новых общественно-государственных институтов и отношений находящиеся во власти представители элиты вынуждены отвечать на новые вызовы. При этом бюрократия рассматривает гражданское общество не как общественный институт, а как инструмент реализации политической линии того или иного заинтересованного актора. Поэтому в условиях снижения политической конкуренции и фактическому переходу политической системы к фактической однопартийности, какие-либо изменения иницилируемые структурами гражданского общества изначально трактуются как дисфункциональные, и делается все, чтобы выхолостить инновационность политического процесса. Безусловно, проведение модернизации невозможно без изменений, однако в современной России эти изменения в рамках консервативного дискурса детерминированы политически.

Далее по тексту соискатель приводит примеры ориентации структур гражданского общества на конструктивное сотрудничество с правительством. Вместе с тем существующие модели сотрудничества, в том числе и в сфере формирования новых общественно-государственных институтов, в основном ориентированы на экономические, а не на политические новации.

Госслужба и политический менеджмент современной России слабо коррелируют с установками на политическую конкуренцию и идей. Такой вывод основан на результатах анализируемых диссертантом социологических исследований. В таких условиях ценность служения бюрократии общественным интересам неизбежно уходит на третий и четвертый планы практической деятельности. Вдобавок в современной России даже высшие государственные чиновники при принятии стратегических решений в вопросах взаимодействия со структурами гражданского общества скорее руководствуются субъективными соображениями, нежели декларируемыми целями. Далее по тексту соискатель акцентирует внимание на политико-исторических детерминантах формирования взглядов современной элиты в отношении негосударственных структур.

Полностью игнорировать гражданское общество современная российская элита не может, поскольку такой вектор развития будет означать неизбежную конфронтацию с нормами демократии, которые

разделяет международное сообщество. Используя методологический прием рефлексии второго порядка, диссертант приходит к выводу о востребованности нынешней элитой образов внутреннего и внешнего врагов.

Анализируя данные соцпросов, в которых выяснялось отношение общества к коррупции, диссертант констатирует, что с точки зрения общественного мнения ориентация внесистемных политиков на критику коррумпированной власти вполне обоснована и не связана с влиянием иностранных акторов. Вместе с тем именно общественно-государственные институты могли бы помочь власти выявлять коррупционно опасные практики чиновничества как в сфере верхушечной, так и в сфере низовой коррупции. Тот факт, что бюрократия предпочитает замечать лишь отдельные факты коррупции, свидетельствует об использовании таких фактов во внутриэлитной борьбе. Однако в этой форме деятельности общественно-государственных институтов по понятным причинам элита как раз и не заинтересована.

Отсутствие кадровой конкуренции не позволяет чиновникам соответствовать современным требованиям, предъявляемым к квалификации специалистов в области управления, в том числе и в сфере общественно-государственных отношений. К сожалению, специалисты, обладающие вышеупомянутыми характеристиками, достаточно редко встречаются на госслужбе, в значительной мере пораженной системной коррупцией, а общественно-государственные институты даже не рассматриваются элитой как источник кадрового резерва. Ни в одном вузе не ведется подготовка специалистов владеющих спецификой деятельности в рамках общественно-государственных институтов.

Таким образом, воспроизводство элиты происходит без учета необходимости получения знаний в рассматриваемой нами сфере взаимоотношений государства и структур гражданского общества. В лучшем случае чиновники рассматривают эту сферу сквозь призму формирования общественного мнения об их деятельности. На самом же деле мы имеем пример неэффективного расходования интеллектуального потенциала нации.

В современной России системность коррупционных проявлений означает наличие рассматриваемых практик в любых государственных структурах, поэтому даже при принятии политического решения руководством страны о внедрении в жизнь общества общественного контроля в любой форме, такие новации будут блокироваться элитой на всех уровнях государственного управления. В этом как раз и заключа-

ется основное отличие политической системы России от систем стран с развитыми демократическими институтами

В упомянутых странах политическая система сконструирована таким образом, что она амортизирует и в определенной мере нейтрализует не правовые практики бюрократии. Такими институтами представительства интересов социума выступают масс-медиа, профсоюзы, партии, парламент, судебные органы и т.д.

Безусловно, в западных странах упомянутая система сдержек и противовесов формировалась не один год, отражая объективные требования поддержания политического порядка. Объективность указанного тренда вызвана неспособностью бюрократии решить многочисленные проблемы, к примеру, в сфере обеспечения безопасности граждан и защиты прав подрастающего поколения. Существование системных управленческих проблем, в решении которых необходимо участие государственно-общественных институтов, признается наиболее прогрессивно мыслящими представителями региональных элит.

Социальное и региональное развитие современной России характеризуется снижением качества человеческого потенциала населения, что неизбежно сказывается как на качестве самой элиты, так и структур гражданского общества. Активная же политическая деятельность во многом зависит от эффективности функционирования негосударственных структур, а этот параметр в современной России имеет скорее качественную, чем количественную оценку.

Как известно, отличительной чертой зрелого гражданского общества является ориентация его членов на принципы самоорганизации, в современной же России, с точки зрения соискателя, исследователи скорее наблюдают у населения патернализм по отношению к государству. Диссертант отмечает, что правящая в России элита не имеет показателей, позволяющих оценить как с количественной, так и с качественной точек зрения эффективность функционирования общественно-государственных институтов и отношений.

Подводя итоги политического дискурса современной российской элиты по отношению к формированию новых общественно-государственных институтов и отношений, диссертант констатирует, что хотя в обществе и существует социальный заказ на повышение роли общественности в реализации функций государства, реальной базы для изменения управленческого дискурса на практике нет. Структуры гражданского общества далеки от ориентации на рост квалификации своих

участников в вопросах госуправления, а власть не желает какой-либо конкуренции в этой сфере.

В *третьей главе* диссертационного исследования «Проблемы институционализации общественно-государственного института общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах (на примере общественно-консультативного Совета при Ростовском управлении Федеральной антимонопольной службы)» соискатель применяет полученные в предыдущих главах знания в процессе анализа деятельности вышеуказанного общественно-государственного института. Выбор общественного Совета обусловлен диалектическими процессами его функционирования с момента создания и по декабрь 2007 года, позволяющими выявить плюсы и минусы новой формы контроля общества над деятельностью государственного аппарата.

В начале главы диссертант кратко упоминает о связи эффективного контроля общества над деятельностью бюрократии и информационной безопасности государства. Общественные советы создаваемые при федеральных структурах в определенной мере должны способствовать повышению уровня информационной безопасности государства, за счет создания петель обратной связи между бюрократией и населением.

Этот относительно новый для современной России общественно-государственный институт был легитимирован Указом Президента Российской Федерации от 4 августа 2006 г. № 842 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам». В соответствии с положениями Указа общественные советы при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, а также при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам, могут быть образованы руководителями соответствующих федеральных органов исполнительной власти по предложению совета Общественной палаты Российской Федерации. Положение об общественном совете и его состав утверждаются правовым актом соответствующего федерального органа исполнительной власти об образовании общественного совета.

Соискатель высказывает и по тексту главы доказывает гипотезу, в соответствии с которой управленческие паттерны рассматриваемого им общественно-государственного института не только не ориентированы на эффективное взаимодействие с населением и большей частью бизнес-сообщества, но, более того, представители входящих в советы госорганов не нуждаются в конструктивном сотрудничестве и критике, поскольку такое сотрудничество должно приводить к перманентным изменениям, к которым чиновники не готовы. Бюрократия всеми силами срывает политическую линию руководства страны на прозрачность своей деятельности и подконтрольность ее обществу.

Для того чтобы оценить потенциал востребованности обществом новых форм партнерства государства и гражданского общества, соискатель обращается к данным исследований общественного мнения, в том числе и проведенных лично им. В соответствии с полученными результатами основной причиной продолжающейся закрытости органов власти и управления выступает нежелание чиновников изменить паттерны взаимодействий с обществом. Достаточно низкую оценку дали респонденты и деятельности общественных структур, способных повлиять на открытость власти.

Приведенные данные свидетельствуют, несмотря на позицию руководства страны ориентирующего региональные органы власти на сотрудничество с общественными организациями, на практике чиновники саботируют желание граждан в той или иной мере повысить эффективность функционирования государственного аппарата. В ходе исследования выяснялось отношение граждан к общественно-консультативным советам созданным при региональных структурах федеральной власти. Ни один из респондентов ничего не смог сказать о деятельности упомянутого общественно-государственного института. Население не информировано о деятельности указанных советов.

Сказанное отнюдь не означает отсутствие в обществе желания принять участие в общественной деятельности, а также владеть информацией о деятельности общественно-государственных институтов. В последние годы в современной России очевидны проявления кризиса институтов гражданского общества. Неспособность гражданского общества принять на себя часть функций органов власти свидетельствует о существенных отличиях России в этом вопросе от стран с развитыми демократиями.

Институционализация общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах про-

исходит, как и многих иных общественных инноваций, директивным методом без какой-либо предварительной проработки идеи в рамках научного сообщества. Сам по себе принцип навязывания обществу организационной формы контроля над деятельностью чиновников не может рассматриваться в оценочных категориях «хорошо» или «плохо». Работоспособность любого инструмента построения демократического общества проверяется практикой. Тем не менее, без использования методов социального проектирования любая идея может оказаться дискредитированной, и потому автор диссертации сделал попытку не только осуществить такое моделирование, но и проверить работоспособность модели на практике.

Автор диссертации предлагает теоретическую модель функционирования общественно-консультативных советов (ОКС), апробированную на примере ОКС при Ростовском Управлении Федеральной антимонопольной службы. Рассмотрение теоретического конструкта диссертант начинает с проблемы формирования состава ОКС из числа представителей НКО. Таких моделей существует три:

- подбор членов ОКС исходя из непосредственной заинтересованности соответствующих структур гражданского общества в контактах с ФАС на регулярной основе (*модель ресурсной зависимости*),
- подбор членов ОКС, представляющих структуры гражданского общества ни в коей мере не связанные в своей деятельности с ФАС (*модель ресурсной независимости*),
- *гибридная модель*, включающая в той или иной пропорции две вышеуказанные модели.

Полученные автором диссертации эмпирические данные свидетельствуют о том, что в деятельности ОКС при Ростовском УФАС имеет место *гибридная модель*, в рамках которой подавляющее большинство представителей общественных организаций в рамках осуществления уставной деятельности в той или иной степени на регулярной основе контактируют с УФАС. С теоретической точки зрения такого рода контакты должны были бы способствовать формированию необходимых компетенций членов Совета при обсуждении проблем деятельности УФАС. На практике же выяснилось существование конфликта интересов.

Для понимания сущности конфликта интересов необходимо учитывать *ресурсную компоненту* политических акторов – членов ОКС. Соискатель подробно рассматривает, каким типом ресурсов обладают члены Совета. При этом он заранее исключил из рассмотрения ресур-

сы, задействованные в коррупционных отношениях, поскольку выявление такого рода ресурсов находится в компетенции правоохранительных органов, и в исследовательскую задачу не входило

Модель ресурсной зависимости предусматривает «обмен» части административного ресурса, которым обладает УФАС, на часть ресурса легитимации со стороны НКО. В современной России административный ресурс проявляется в форме «приватизации» чиновником функций государства: чиновник может заметить/не заметить то или иное нарушение действующего законодательства. В свою очередь взаимодействие с НКО входит составной частью в предоставляемую госструктурой отчетность вышестоящим органам. Поэтому в рамках модели ресурсной зависимости происходит символический обмен ресурсами в сфере взаимных интересов. Говоря иными словами, речь идет об ограниченной, или процедурной, рациональности.

Сама по себе практика участия индивида в деятельности той или иной структуры гражданского общества не является индульгенцией того, что актер действует действительно в интересах населения, а не преследует каких-либо иных латентных целей. Как показывают приведенные по тексту главы результаты общероссийских опросов, принимая решение об участии в общественной деятельности, немало людей исходят исключительно из личных прагматических соображений (возможность заработать, попасть «во власть», реализовать свой проект), хотя велика доля тех, кто готов участвовать в общественной жизни из альтруистических соображений. Исходя из данных соцопросов, было бы неверно закрывать глаза на тот факт, что мотивом сплочения людей и их «независимой» активности нередко оказывается стремление отнюдь не только к одним благородным целям.

На взгляд соискателя, одной из важнейших угроз дискредитации идеи Общественно-консультативных Советов может являться объединение членов Советов не исходя из достижения общественного блага, в рассматриваемом случае это повышение эффективности госаппарата, а на базе получения для себя лично или представляемой актором общественной организации каких-либо преференций явного или неявного характера от участия в этой форме общественного контроля функционирования бюрократии.

Как автор отмечал ранее, второй идеальной в вэберовском понимании моделью функционирования ОКС является *модель ресурсной независимости*, предусматривающая независимое существование ресурсов политических акторов так называемой «активной общественно-

сти» При этом ресурсы используются не в целях реализации локальных «эгоистических целей, а для общественного блага, заключающегося в повышении эффективности государственной власти в целом, что, в конечном счете, неизбежно скажется и на интересах граждан, являющихся объектами воздействия соответствующей НКО Представители же НКО являющиеся членами ОКС выступают в данном случае как действующие лица происходящих в обществе преобразований Соответственно, при формировании ОКС должен был соблюдаться принцип представительства групп интересов, который существует во всех сферах социальной жизни и на всех уровнях ее организации

Третьей из упомянутых соискателем идеальных моделей формирования состава ОКС из числа представителей НКО является гибридная модель В рамках *гибридной модели* неизбежно столкновение дискурсов акторов, ориентированных на модель ресурсной зависимости и акторов, ориентированных на модель ресурсной независимости При этом первые из вышеуказанных акторов в случае возникновения конфликта будут выступать на стороне чиновников, а вторые акторы – отстаивать абстрактные идеи следования продекларированных при создании Совета принципов Как показывает опыт работы ОКС при Ростовском УФАС, предложенный диссертантом конструкт подтвердился на эмпирическом уровне, в контексте по-разному воспринимаемой акторами рациональности политического действия

На рациональность политического действия во многом оказывают влияние ситуации конфликта политических, экономических и иных интересов В рамках таких конфликтов личность становится перед выбором что для нее важнее личное благо или благо общественное Соответственно, в случае если структуры гражданского общества занимают позицию, противоречащую интересам общества, не говоря уже о нарушении ими закона, происходит уменьшение их легитимации Соискатель рассматривает приведенные выше тезисы на конкретных примерах деятельности ОКС при Ростовском УФАС

Проблема пресечения конфликта интересов в деятельности членов ОКС еще требует своего теоретического осмысления Вместе с тем уже сегодня очевидно, что отсутствие плюрализма мнений по обсуждаемым на заседаниях ОКС вопросам является тревожным сигналом Основная масса членов ОКС в силу конфликта интересов различные формы контроля над деятельностью бюрократии не только не поддерживает, но и, более того, становится на сторону чиновников, уходя от

реализации функции общественного контроля над деятельностью госструктур

В России сама возможность осуществления политического контроля над деятельностью госструктур со стороны организаций гражданского общества прописана в концепции административной реформы. Тот факт, что с инициативой создания общественных советов при федеральных ведомствах выступил президент страны, свидетельствует о значимости этой новой формы взаимодействия государства и общества, с точки зрения развития в стране политических и социальных свобод. Вместе с тем, на практике чиновники не готовы к изменению форм взаимодействия с обществом.

Было бы ошибочным преувеличивать и компетентность структур гражданского общества в сфере политического контроля. Для осуществления новых политических практик необходим высокий уровень компетентности в правовых вопросах, знание особенностей принятия и воплощения в жизни управленческих решений и многое иное.

Представляется, что одной из задач ОКС должна стать своеобразная оценка качества работы чиновников. При всей субъективности такой оценки, тем не менее, она имеет право на существование и учет при принятии управленческих решений, поскольку в ней отражено видение «со стороны» деятельности бюрократии с точки зрения их эффективности деятельности. А эффективности здесь нельзя добиться без еще одного очень важного фактора – открытости, из которой, в свою очередь, вытекает ответственность перед обществом нанятых представителей бюрократии.

На сегодняшний день региональные представительства федеральных структур не отвечают современным требованиям открытости и прозрачности своей деятельности. Изменение паттернов управленческой деятельности, выявленное в процессе функционирования общественно-консультативных Советов, должно осуществлять не революционным образом (для этого нет соответствующего кадрового потенциала и управленческих механизмов), а путем последовательной трансформации.

В *Заключении* диссертационного исследования подводятся итоги, обобщаются результаты и формируются основные выводы диссертационного исследования, которые свидетельствуют о выполнении поставленных задач, а также описываются наиболее важные перспективы дальнейших исследований.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

1. Твердов И В Общественно-консультативные советы (ОКС) как институциональная форма структур гражданского общества (на примере ОКС при Ростовском УФАС) // Публичная политика СПб, 2007. (ведущий журнал) – 0,8 п.л

2. Твердов И В Общественное мнение об изменении роли структур гражданского общества во взаимодействии со сферой государственного управления // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2008 № 2. – 0,5 п.л

3. Твердов И В Особенности участия некоммерческих организаций в деятельности общественно-консультативных советов // Актуальные проблемы и факторы совершенствования системы государственного и муниципального управления современной России Ростов н/Д, 2007. – 0,4 п.л.

4 Твердов И.В. Отношение россиян к изменению роли структур гражданского общества в сфере государственного управления // Государственное и муниципальное управление Ученые записки СКАГС. 2007. № 4. – 0,5 п.л

5. Твердов И В. Общественно-консультативные советы (ОКС) как институциональная форма структур гражданского общества // Актуальные проблемы современных социально-гуманитарных наук. Ростов н/Д, 2006 – 0,5 п.л.

Текст автореферата размещен на сайте Северо-Кавказской академии государственной службы – www.skags.ru

Подписано в печать 23.05.08. Усл. п.л. 1,5

Тираж 100 экз. Заказ № 29/5

Ризограф СКАГС. 344002, г.Ростов-на-Дону, ул.Пушкинская, 70