

На правах рукописи

Вилисов Максим Владимирович

**УЧАСТИЕ НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ
ОРГАНИЗАЦИЙ В ПРОЦЕССЕ ПРИНЯТИЯ
ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ**

**23.00.02 - Политические институты,
этнополитическая конфликтология, национальные и
политические процессы и технологии**

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

Москва - 2004



Диссертация выполнена на кафедре философии и политологии Академии труда и социальных отношений.

Научный руководитель - доктор политических наук, профессор
Сулакшин Степан Степанович.

Официальные оппоненты:

доктор политических наук, доктор философских наук

Модестов Сергей Александрович;

кандидат исторических наук

Лапина Наталья Юрьевна.

Ведущая организация - кафедра политического анализа факультета государственного управления Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова

Защита состоится 12 июня 2004 г. в 14 часов на заседании диссертационного совета Д 602.001.01 в Академии труда и социальных отношений по адресу:

119454, г. Москва, ул. Лобачевского, д.90, ауд. 222.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Академии труда и социальных отношений.

Автореферат разослан 28 апреля 2004 г.

Ученый секретарь

диссертационного совета,

кандидат философских наук,

доцент



А.А. Деревянченко

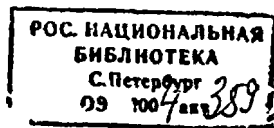
I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы **исследования.** Процесс трансформации российского общества идет более десяти лет. В настоящее время в России созданы все необходимые внешние атрибуты демократии: Конституция государства устанавливает незыблемость основных прав и свобод, закрепляет выборность государственных органов, систему разделения властей и т.п. Однако за внешней формой содержание некоторых политических процессов не всегда отвечает принципам современного демократического государства. Во взаимоотношениях двух систем: российского общества и государства существует значительный разрыв, который препятствует реальному и эффективному функционированию государства в целях удовлетворения интересов общества.

Целый ряд субъектов, не наделенных властными полномочиями, институционально не встроенных в систему государственного управления, и в то же время организационно и финансово независимых от государства (то есть «негосударственных») лишены реальной возможности эффективной коммуникации с государством в целях транслирования тех своих интересов и потребностей, которые требуют решения в процессе государственного управления.

Одним из основных инструментов государственного управления как механизма реализации политической власти в обществе является государственное политическое решение (далее - политическое решение). Оно направлено на достижение целей государственного управления, которые определяются основными потребностями общества и строятся на основе их анализа в целях максимально полного и своевременного решения проблемы.

На практике многие проблемы остаются нерешенными и государство зачастую оказывается оторванным от реальных потребностей общества. Наблюдается существенный разрыв коммуникаций, особенно в обратной



связи управляющей и управляемой системам, определенный вакуум в системе институционализированного представительства интересов.

Однако только информации о проблеме недостаточно для ее решения, то есть удовлетворения общественных запросов. Важно качество политического решения, реальный результат его воздействия на общественные отношения. В настоящее время этот показатель также находится не на должном уровне, в результате чего государство не исполняет в полной мере свои функции, теряет авторитет и доверие в глазах общества.

Налицо две проблемы процесса принятия политических решений: отсутствие развитых коммуникаций между обществом и государством и низкое качество принимаемых политических решений.

В развитии коммуникаций между обществом и государством более всего заинтересованы различные группы интересов - непосредственные носители потребностей (в том числе и экономических). С одной стороны, они независимы от государства, а с другой - не имеют властных полномочий для решения некоторых проблем. Это делает их объективно заинтересованными в участии в процессе принятия политических решений. Однако легальных механизмов их участия в данном процессе (в том числе и для замещения различных неформальных практик) не создано, мало изучены они и в теоретическом плане.

Для повышения качества политических решений требуется аккумулирование различных ресурсов, в том числе интеллектуальных. В некоторых случаях возможностей государства явно недостаточно и ему требуется квалифицированная и независимая (как от государства, так и от групп интересов) экспертная поддержка. Способы привлечения, статус таких экспертов в процессе принятия политических решений также изучены недостаточно.

Таким образом, к настоящему времени недостаточно внимания уделялось как теоретическим аспектам участия негосударственных организаций, групп интересов и экспертов в процессе принятия

политических решений, так и практическим механизмам такого участия, его влиянию на эффективность политических решений и государственного управления в целом. При этом процесс принятия политических решений, понимается в широком смысле и охватывает этапы разработки, собственно принятия и реализации политического решения.

Негосударственные организации могут выступать как артикуляторы, трансляторы и представители интересов различных общественных групп, участвуя в диалоге с государством. Их потенциал может быть использован государством и для разработки самого политического решения.

Негосударственные организации могут участвовать в формировании устойчивой обратной связи на этапе реализации политических решений, подавая сигналы управляющей системе о неэффективности тех или иных принятых решений. Они также могут исполнять целый ряд иных важных функций, способствующих повышению эффективности политических решений.

В настоящее время негосударственные организации все более активно проявляют интерес к процессу принятия политических решений. Однако, одной из основных проблем является неинституционализированность их участия в этом процессе, что лишает их статуса полноправных участников диалога с государственными органами, не позволяет в полной мере проявиться их потенциалу, а в некоторых случаях ведет к возникновению таких негативных явлений, как коррупция и иные теневые формы воздействия на процесс принятия политических решений.

Решение проблем участия негосударственных организаций в процессе принятия политических решений приобретает особую актуальность в силу необходимости повышения открытости и прозрачности государственного управления, выстраивания отношений между отдельными группами интересов (в том числе — крупным бизнесом) и государством на легитимной основе, намечающейся административной реформы.

Участие негосударственных организаций в процессе принятия политических решений является междисциплинарной проблемой, требует комплексного подхода к изучению. Это одна из причин недостаточной разработанности данной проблемы в теоретическом плане. Дефицит комплексного теоретического осмысления приводит к трудностям при разработке системной государственной политики в данной сфере, отсутствию механизмов реализации некоторых возможностей негосударственных организаций, что негативно сказывается на эффективности государственного управления в целом.

Перечисленные выше проблемы усугубляются отсутствием необходимого политического опыта и сформировавшихся демократических традиций, низким профессионализмом и недостаточной интеллектуальной, в том числе научной, поддержкой государственного управления. Все это делает актуальной проблему изучения участия негосударственных организаций в процессе принятия политических решений.

Степень научной разработанности темы. Изучение поставленной проблемы требует комплексного междисциплинарного подхода.

Процесс принятия политических решений довольно глубоко изучен зарубежной политической наукой. Среди основных авторов, изучавших проблему, можно особо выделить работы Дж. Андерсона, Г. Саймона, Г. Ласуэлла¹. Отдельные теоретические аспекты принятия решений изучались М: Вебером, К. Марксом, К. Поппером². Среди российских ученых наиболее пристальное внимание собственно процессу принятия политических решений уделено А.А. Дегтяревым³. В рамках изучения общих вопросов политической

¹ См.: Anderson J. Public Policymaking: An Introduction. Boston, 1994; Саймон Г. А., Смитбург Д.У., Томпсон В. А. Менеджмент в организациях. М., 1995. 478 с.; Simon H. Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Process in Administrative Organizations. New York, 1997; Lasswell H. Power and Personality. N.Y., 1948.

² См.: Вебер М. Избранные произведения. М., 1990; 804 с. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. - 2-е изд. - Т. 7; Поппер К. Открытое общество и его враги (в 2 т.). М., 1992. Т. 1. 446 с.

³ См.: Дегтярев А.А. Методологические подходы и концептуальные модели в интерпретации политических решений // Полис. - 2003. - № 1. - С. 159-171.; Дегтярев А.А. Теория принятия политических решений в структуре социальных и управленческих дисциплин // Полис. - 2002. № 2. - С. 113-126.

науки политическое решение исследовалось такими учеными, как А.И. Соловьев, В.П. Пугачев¹ и другими.

Изучению деятельности групп интересов, политических партий, лоббизма и иных форм участия негосударственного сектора в государственно-управленческих механизмах посвящены исследования Л.М. Алексеевой, Ф.И. Гайнуллиной, М. Дюверже, Н.Ю. Лапиной, С.П. Перегудова, С.Н. Пшизовой, В.Л. Саленко, И.С. Семененко, С.С. Сулакшина, С. Фортескью и др.². Исследованиям эффективности государственного управления посвящены работы А.В. Курочкина, Ж.Л. Мартыновой, Л.В. Сморгунова, М.В. Трегубова³. Теоретические аспекты бюрократизма нашли свое отражение в работах З.М. Соковой, В.И. Спиридоновой, Р.П. Шлаковой⁴.

Многие политико-правовые аспекты государственного управления рассмотрены в работах Г.В. Атаманчука, Е.М. Савельевой⁵.

Политико-экономическим аспектам процесса управления и принятия, управленческих решений посвящены работы Б.А. Райзберга, Р.А. Фатхутдинова⁶.

¹ См.: Пугачев В.П., Соловьев А.И. Введение в политологию. М., 2002. 476 с.

² См.: Алексеева Л.М. «Третий сектор» и власть // Общественные науки и современность. – 2002. – № 6. – С. 52-59; Гайнуллина Ф.И., Мирсияпов Т.А. Профсоюзы и государственная власть в условиях общественных перемен конца XX века. Опыт Татарстана. Казань, 1996. 113 с.; Гайнуллина Ф.И. Становление системы социального партнерства в Республике Татарстан: политологический анализ. Автореф. дисс. ... д-ра полит. наук. М., 1999; Дюверже М. Политические партии. М., 2000. 558 с.; Перегудов С.П., Лапина Н.Ю., Семененко И.С. Группы интересов и российское государство. М., 1999. 352 с.; Пшизова С.Н. Финансирование политического рынка: теоретические аспекты практических проблем // Полис. – 2002. – № 1. – С. 18-31; Саленко В.Я. Профессиональные союзы России как социальный институт и организационная система: социологический анализ. Автореф. дисс. ... д-ра социол. наук. М., 2000; Сулакшин С.С. Современная российская многопартийность: видимость и сущность. Свидетельство не со стороны. М.: Мысль, 2001. 207 с.; Фортескью С. Правит ли Россией олигархия? // Полис. – 2002. – № 5. – С. 64-74.

³ См.: Курочкин А.В. Эффективность государственного управления. // Сравнительное государственное управление: теория, реформы, эффективность. – С-Пб., – 2000; Мартынова Ж. Л. Эффективность и справедливость государственного управления // Сравнительное государственное управление: теория, реформы, эффективность. СПб. – 2000; Сморгунов Л.В. Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к концепции "goodgaps" // Полис. – 2003. – № 4. С. 50-59; Трегубов М.В. Концепция и опыт функционирования эффективного государства. Дисс. ... канд. полит. наук. С-Пб., 2001.

⁴ См.: Сокова З.М. Бюрократия и государственное управление в странах Западной Африки. Дисс... док. полит. наук. Тюмень, 1997; Спиридонова В.И. Бюрократия и реформа (анализ концепции М.Крозые). М., 1997. 201 с.; Шлакова Р. П. Бюрократия в социологии М. Вебера / Проблемы борьбы против буржуазной идеологии: (сб. ст.) Вып. 3. - Л.: Издательство Ленинградского университета, 1975.

⁵ См.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М., 1997. 398 с.; Савельева Е. М. О понятии качества законов/Право и политика. 2000. № 10. http://www.law-and-politics.com/paper.shtml?a=10_2000&o=0

⁶ См.: Райзберг Б.А., Фатхутдинов Р.А. Управление экономикой. М., 1999. 782 с.

Отдельные аспекты проблемы рассматриваются в социологии. Например, практике деятельности социальных сетей в России посвящены работы Р. Роуза¹, правовой культуре лидеров российских негосударственных организаций – исследования И.М. Модель и К.С. Модель².

Однако, ряд новых явлений, практических аспектов процесса принятия политических решений в переходных условиях России и проблем участия негосударственных организаций в нем не нашли достаточного отражения в современной российской политической науке. В этой связи и были поставлены задачи настоящего исследования.

Объектом исследования является государственное политическое решение в механизме государственного управления и процесс его принятия в широком смысле, включающий в себя этапы разработки, собственно принятия и реализации.

Предмет исследования составляет участие негосударственных организаций как независимых от государства представителей общества на различных этапах процесса принятия политических решений и влияние этого участия на повышение эффективности политических решений.

Цель исследования заключается в детальном определении роли и возможностей участия негосударственных организаций в процессе принятия политических решений и в повышении их эффективности.

Основные задачи исследования определяются поставленной целью исследования. К ним относятся:

- определение роли политического решения в механизме государственного управления и реализации основных общественных интересов;
- анализ различных подходов к пониманию процесса принятия политического решения, определение его основных этапов и возможностей участия в них негосударственных организаций;

¹ См.: Роуз Р. Достижение целей в квазисовременном обществе: социальные сети в России // *Общественные науки и современность*. – 2002. - № 3. - С. 23-39.

² См.: Модель И.М., Модель Б.С. Правовая культура лидеров некоммерческих общественных объединений // *Общественные науки и современность*. – 2003. - № 3. - С. 45-53.

- определение эффективности политических решений на примере федерального законодательства, выявление возможностей повышения эффективности политических решений посредством участия негосударственных организаций в процессе их принятия;
- разграничение государственного и негосударственного сектора, определение сущностных критериев негосударственных организаций, их типологии;
- определение целей и задач участия негосударственных организаций в процессе принятия политических решений, их соотношения с целями и задачами государства, выявление противоречий и точек соприкосновения, как базиса участия негосударственных организаций в процессе принятия политических решений;
- определение основных механизмов и степени участия негосударственных организаций на различных этапах процесса принятия политических решений;
- определение путей легитимизации участия негосударственных организаций в процессе принятия политических решений.

Научная новизна настоящей работы заключается в следующем:

- разработаны практически применимые критерии эффективности политических решений;
- проведено разграничение государственных и негосударственных организаций применительно к основной цели исследования, изучены цели и задачи их возможного участия в процессе принятия политических решений и влияние такого участия на эффективность политического решения;
- впервые выработаны многовариантные механизмы участия негосударственных организаций на различных этапах процесса принятия политических решений, позволяющие оказывать положительное влияние на эффективность политических решений;

- предложены основные меры, необходимые для легитимизации участия негосударственных организаций в процессе принятия политических решений.

Практическое значение работы заключается в возможности использования ее результатов и рекомендаций при разработке нормативных правовых актов в сфере государственного управления, для совершенствования технологии разработки политических решений различного уровня, формирования и практической реализации новых принципов государственного управления и участия в нем негосударственных организаций в рамках реформирования государственного управления.

На защиту выносятся следующие основные положения:

- государственное политическое решение является одним из основных инструментов государственного управления как механизма осуществления политической власти; позволяющим посредством этой власти решать управленческие проблемы, основанные на общественных интересах;
- основными критериями эффективности политических решений являются: четкое выявление общественных потребностей и формулирование управленческих решений' (качество постановки целей), а также достижение поставленных целей, то есть удовлетворение общественных потребностей (качество решения);
- в современных условиях государственные политические решения в России являются недостаточно эффективными как в силу затруднения коммуникаций между государством и обществом, отсутствия системы представительства интересов различных социальных групп, так и в силу низкого качества самих решений;
- участие негосударственных организаций в процессе принятия политических решений способно оказать положительное воздействие на эффективность политических решений, для чего необходимо создание системы их участия, предполагающей многовариантность

механизмов участия, исключение монополизации каналов коммуникации и неправоное вторжение в реализацию властных полномочий; при этом такое участие должно осуществляться на основе четких правовых основ.

Теоретическая и методологическая основа работы

Теоретическая основа работы сформирована на базе научных трудов отечественных и зарубежных исследователей по проблемам теории принятия политических решений, теории групп интересов и политических партий; государственного управления; основных принципиальных идей и положений по этим проблемам, содержащихся в Конституции Российской Федерации, действующих федеральных законах и подзаконных актах. В работе широко использованы работы ученых — политологов, а также исследователей в смежных науках: экономических, юридических, социологических; исследования независимых экспертных организаций в сфере государственного управления, исследования аналитических служб органов государственной власти.

Методологическую основу работы составил комплексный междисциплинарный подход, использующий методы различных наук, основанный на сочетании как общенаучных методов, таких как анализ и синтез, исторический и диалектический, так и специальных методов, таких, как метод анализа первичных и вторичных социологических данных, статистический метод, контент-анализ нормативных правовых актов, построение моделей.

Эмпирическая и информационная база

Эмпирическая база работы основана на первичных и аналитических материалах действующего законодательства, документах из практики государственных органов, различных негосударственных организаций, в том числе Торгово-промышленной палаты Российской Федерации, НП «Центр законодательной поддержки промышленности» и на опыте личного участия автора в процессе принятия политических решений на различных этапах.

Информационная база работы сформирована на основе информационно-аналитических материалов Государственной Думы, Совета Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, Торгово-промышленной палаты Российской Федерации, ряда союзов и ассоциаций российских предприятий..

Апробация работы.

Основные результаты исследования опубликованы в трех публикациях, апробированы на- научных и научно-практических конференциях: на III Международной научной конференции «Россия: тенденции и перспективы развития» (16-17 декабря 2002 г., ИНИОН РАН), Международной конференции «Повышение качества услуг в аэропортах» (октябрь 2002 г.), Научно-технического совета Минпромнауки России «Перспективы- формирования Федерального центра науки и высоких технологий в области металлургии» (08.07.2003), на заседаниях Общественного экспертного совета Штаба реформирования железнодорожного транспорта МПС России (о формировании конкурентной среды на железнодорожном транспорте).

Структура и объем диссертации: работа состоит из Введения, двух глав, Заключения и Списка литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во Введении обосновывается актуальность темы диссертации, характеризуется степень научной разработанности поставленной проблемы; определяются объект, предмет, цель и задачи исследования, научная новизна и практическое значение исследования, определяются положения, выносимые на защиту, теоретические и методологические основы работы, ее эмпирическая и информационная база.

В первой главе «Политические решения в механизме государственного управления» содержится анализ роли политического решения в механизме государственного управления, процесса принятия политических решений и их эффективности, рассматриваются актуальные проблемы эффективности политических решений и пути их решения.

В начале главы определяются рамки исследования. Во-первых, учитывая, что основное внимание уделено взаимоотношениям государства и общества как управляющей и управляемой системам, под «негосударственными организациями» в исследовании понимается совокупность организационно и структурно оформленных субъектов, не включенных институционально в государственную власть или борьбу за нее и не подчиненных организационно или экономически государству, то есть независимых от него.

Во-вторых, взаимодействие государства и негосударственных организаций в исследовании рассматривается в достаточно узком аспекте: как происходит удовлетворение интересов негосударственных организаций в процессе государственного управления. Поэтому в рамках исследования под политическими решениями понимаются только решения, принимаемые в рамках государственного управления.

В первом параграфе главы «Роль политического решения в механизме государственного управления» основное внимание уделяется понятию политического решения и его роли в механизме государственного

управления. С учетом изложенного, одной из центральных категорий при определении политического решения в рамках работы является государственное управление.

Политическая наука, особенно зарубежная, уделяет значительное внимание его изучению и реформированию. Реформирование государственного управления, как правило, нацелено на повышение его эффективности, что требует глубокого изучения процесса постановки, управленческих целей, основанных на потребностях и интересах общества.

Одним из основных признаков государственного управления является его процессуальный характер: это подтверждается как российскими, так и зарубежными учеными¹. Управление осуществляется непрерывно и состоит из определенных управленческих воздействий, являющихся результатом анализа конкретной проблемы и направленных на достижение конкретных целей государственного управления. Ключевым является то, что цели государственного управления в демократическом обществе должны определяться прежде всего потребностями общества. Это является основой для понимания эффективности государственного управления и политического решения в рамках исследования.

Конкретное, управленческое воздействие является сочетанием интеллектуального, волевого и легитимного моментов и образует политическое решение, которое состоит собственно из «решения» (как определенного замысла, в иностранной терминологии — «deciding») и «действия» (мероприятий по его формализации, легитимизации, основанной на политической власти, в иностранной терминологии — «doing»).

Таким образом, политическое решение, во-первых, встроено в процесс государственного управления, является его инструментом для достижения конкретных управленческих целей - в этом его основная роль в механизме государственного управления. Во-вторых, волевою основу политического

¹ См., например: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М., 1997. С. 38, Anderson J. Public Policymaking: An Introduction. Boston, 1994. - p 4.

решения составляет политическая власть и для подтверждения- этого политическое решение облекается в определенную легитимную форму. В третьих, политическое решение направлено на достижение конкретных целей, основанных на потребностях и интересах общества и является прежде всего воздействием на управляемую систему — общество.

На основе перечисленных признаков представляется возможным дать следующее определение политического решения для целей исследования: **политическое решение - это процесс анализа и выбора вариантов достижения целей (задач) управляющего воздействия, основанных на потребностях общества, осуществляемый в рамках государственного управления, результат которого закрепляется в определенной легитимной форме¹.**

Определение понятия политического решения позволяет уяснить его роль в механизме государственного управления. Однако для изучения механизма формирования самого политического решения требуется рассмотрение процесса его принятия.

Рассмотрению процесса принятия политического решения и его эффективности уделено внимание **во втором параграфе первой главы.**

Процесс принятия политического решения глубоко и всесторонне изучался и изучается политической наукой, в том числе в рамках самостоятельной дисциплины - теории принятия политических решений².

«Принятие политических решений», как устойчивый термин, применяется для обозначения всего многоэтапного процесса принятия решений. Однако для более конкретного изучения этого процесса требуется разделение его на этапы. Несмотря на множество подходов, наиболее

¹ Политические решения в этом контексте следует отграничить от хозяйственных, организационных и иных решений, принимаемых государственными органами и должностными лицами. Критерий разграничения – «встроенность» политического решения в процесс государственного управления. Целью политического решения является воздействие на управляемую систему, то есть удовлетворение конкретных общественных потребностей. Кроме того, политическое решение реализует политическую власть. Иные решения, направленные исключительно на решение вопросов внутри управляющей системы, или не основанные на политической власти (например – хозяйственные, организационные и т.п.) не относятся к политическим решениям.

² Дегтярев А.А. Теория принятия политических решений в структуре социальных и управленческих дисциплин // Полис. – 2002. № 2. С. 118.

применимым для целей исследования является разделение процесса принятия политических решений на три этапа: этап разработки, этап принятия (в узком смысле) и этап реализации:

На- этапе разработки политического решения происходит идентификация и формулировка проблемы, постановка управленческой цели. Именно здесь происходит первичное и наиболее полное взаимодействие управляемой и управляющей систем в лице заинтересованных субъектов, групп интересов, с одной стороны, и лиц, принимающих решения, с другой. От этого диалога во многом зависит соответствие управленческих целей реальным потребностям общества, эффективность государственного управления и конкретных политических решений. Институционализация такого диалога является основой для создания реально действующей системы прямого представительства интересов, в которой негосударственные организации смогли бы действовать как организационно оформленные представители интересов различных социальных групп.

Помимо формирования управленческих целей на этапе разработки политического решения происходит и выработка вариантов их достижения. Спецификой этапа разработки как в основном интеллектуального процесса является его слабая формализованность, что создает возможность для проявления таких негативных моментов, как бюрократизм, непрофессионализм, неформальные контакты, и препятствует институционализации представительства интересов посредством негосударственных организаций.

Этап принятия государственного политического решения предполагает его легитимизацию на основании властных полномочий государства и, как правило, достаточным образом формализован и защищен от любого неправового вмешательства.

На этапе реализации политического решения происходит выполнение действий, направленных на достижение управленческой цели и устранение

изначальной проблемы. На данном этапе должно происходить удовлетворение интересов и потребностей, послуживших основанием для принятия политического решения. Этап реализации позволяет оценить эффективность устранения проблемы, в том числе с помощью установления «обратной связи» с заинтересованными лицами и группами, представителями которых могут быть негосударственные организации.

В настоящее время сложились два основных подхода к пониманию процесса принятия решений, которые условно можно назвать как нормативный (рассматривающий его как процесс рационального выбора политических целей в сложных ситуациях) и поведенческий (рассматривающий данный процесс как специфическое взаимодействие людей и ориентированный на изучение различных факторов, оказывающих на него влияние в конкретной ситуации). При этом отмечено, что первый зачастую применяется в прикладных, а второй — в фундаментальных исследованиях, что делает возможным использование обоих подходов в настоящем исследовании.

Изучение проблемы рациональности и субъективизма применительно к процессу принятия политических решений обусловило появление еще одного критерия разграничения теоретических представлений о принятии политического решения. Учитывая, что государственные органы представляют одновременно и системную целостность, и агрегатное множество отдельных индивидов и групп, концепции принятия политических решений разделяются на два кластера: холистский (опирающийся на концепцию организационной целостности государственных структур) и полиагрегатный, который предполагает фрагментированность организаций, наличие в них конкурирующих группировок, суборганизаций и индивидов, преследующих свои интересы¹. В исследовании целесообразно использовать достижения научных концепций обоих кластеров, учитывая при этом, что большинство указанных

¹ Дегтярев А.А. Указ соч., С 160-161

теорий формировались на основе изучения и обобщения политических процессов, не слишком свойственных современной российской действительности.

Негативное влияние иррациональных факторов на процесс принятия политических решений во многом может быть сглажено в результате использования управленческих технологий, формируемых на основе анализа и обобщения практики и выбора наиболее оптимальных путей получения результата. Помимо экономии творческих усилий, технологии формализуют деятельность, создавая дополнительные препятствия для произвола, самоуправства и некомпетентности.

Особого изучения требует проблема эффективности политических решений. В общем виде политическое решение можно признать эффективным, если оно достигает поставленной цели, которая основывается на реальных потребностях общества. Однако при оценке эффективности политического решения нельзя обойти вниманием и само определение эффективности государственного управления.

Проблема эффективности государственного управления, несмотря на значительный интерес к ней со стороны исследователей, до настоящего времени не получила однозначного решения, хотя и попала в своем развитии в поле зрения механистического, кибернетического, синергетического и иных подходов. Для определения эффективности государственного управления наиболее применима холистская оценочная модель, в рамках которой проявляются контуры участия негосударственных организаций в процессе принятия политических решений.

Проблема определения эффективности государственного управления в полной мере распространяется и на определение эффективности политического решения как инструмента государственного управления. Недопустимость использования чисто механистических или экономических методов оценки эффективности политического решения приводит к необходимости выработки критериев более высокого уровня. Таковыми в

целях исследования признаются: качество целеполагания (степень отражения общественных потребностей в поставленных целях государственного управления в целом и конкретных политических решений в частности) и качество решения (его способность достигать поставленной цели, то есть воздействовать на общественные отношения с целью устранения проблемы).

Для оценки эффективности политических решений в исследовании» используется анализ федерального законодательства, причем законы выступают как модель, внешняя форма существования политических решений, принимаемых государством. Анализ показывает недостаточную эффективность политических решений российского государства, которая проявляется как в низком качестве целеполагания (многие общественные потребности так и не находят решения со стороны государства, не включаются в «повестку дня»), так и в низком качестве самих решений, многие из которых изменяются принявшими их органами буквально следом • за их первоначальным принятием.

Так, например, основные требования Конституции Российской Федерации по принятию федеральных конституционных законов спустя десять лет после ее принятия выполнены лишь примерно на 80 %. Доля законов об изменениях и дополнениях во всем массиве федерального законодательства начиная с 1991 года имеет постоянную тенденцию к росту, а с 1997 года законы количество законов об изменениях и дополнениях постоянно превышает количество вновь принимаемых законов, причем за последние два года - практически в два раза. При этом наибольшую результативность имеют законодательные инициативы Правительства Российской Федерации, которое в настоящее время не имеет развитой, открытой и свободной системы прямого представительства интересов. Практически все государственные органы испытывают недостаток ресурсов, в том числе профессиональных, для повышения качества принимаемых решений.

Таким образом, актуальными становятся проблемы повышения открытости государственного управления и его ресурсного обеспечения. Более подробно они изучаются **в третьем параграфе первой главы.**

В настоящее время практически нет формализованных, открытых и легитимных каналов коммуникации между государством и группами интересов, негосударственными организациями. Система прямого представительства интересов во многом заменяется различными неформальными связями, которые не способствуют снижению негативных факторов, влияющих на эффективность политических решений.

Актуальной является также проблема ресурсной обеспеченности процесса принятия решений. Многие государственные органы испытывают острую нехватку не только материальных и временных, но и профессиональных и интеллектуальных ресурсов, что негативно сказывается на качестве принимаемых решений.

В этих условиях негосударственные организации демонстрируют желание и готовность участвовать в процессе принятия политических решений как в качестве представителей собственных интересов (для улучшения качества целеполагания), так и в качестве экспертов (для улучшения качества решения). Практика показывает, что привлечение негосударственных организаций к процессу принятия решений некоторыми государственными органами благотворно сказывается на эффективности этих решений. Однако проблему представляет неинституционализированность подобного участия и как следствие - его нестабильный характер, зависящий в настоящее время только от личной воли лиц, принимающих решения.

Во второй главе «Негосударственные организации и повышение эффективности политических решений» изучаются негосударственные организации и их возможности повышения эффективности политических решений; механизмы участия негосударственных организаций в процессе принятия политических решений; проблема и пути легитимизации участия

негосударственных организаций в процессе принятия политических решений.

Первый параграф главы посвящен изучению негосударственных организаций и их возможностям повышения эффективности политических решений.

Изучение негосударственных организаций составляет одну из основных проблем в исследовании. Организации создаются гражданами для достижения общих целей, поэтому они являются своего рода «концентрацией интересов» отдельных групп в тех или иных сферах общественной жизнедеятельности. В общем виде основные цели создания организаций можно определить как реализация интересов и их защита.

Учитывая, что организации могут существовать как в пределах, так и вне правового поля, в целях исследования их круг ограничивается лишь теми, чья деятельность не противоречит требованиям законодательства.

По российскому законодательству организации подразделяются на коммерческие и некоммерческие. Однако законодательных критериев разграничения государственных и негосударственных организаций не установлено. При этом как коммерческий, так и некоммерческий сектор могут быть и государственным, и негосударственным. Поэтому важнейшим является разграничение государственного и негосударственного секторов. Для этого недостаточно только одного критерия, например — наличия или отсутствия государственных властных полномочий. Негосударственные организации должны не только не обладать государственными властными полномочиями, но и быть независимыми от государства, то есть являться носителями или представителями - интересов, автономных от государства. Такая независимость предполагает отсутствие прямого организационного подчинения, а также финансовую независимость.

В рамках негосударственного сектора коммерческие и некоммерческие организации обладают определенными особенностями. Если коммерческие организации в качестве основной цели деятельности преследуют извлечение

прибыли, то спектр интересов некоммерческих организаций может быть значительно шире. Эти интересы могут находиться и в политической сфере. Негосударственные некоммерческие организации (также, как и коммерческие) могут выступать как группы интересов, выполняя представительские и защитные функции, и действуя при этом как «группы формирования политики» («policy group») или как «группы защиты» («advocacy group»). Эти особенности представляют наибольший интерес для изучения их участия в процессе принятия политических решений. Однако негосударственные некоммерческие организации могут быть заинтересованы в оказании экспертной, консультационной и иной интеллектуальной поддержки процессу принятия решений, выполняя функции • «мозговых трестов» - «think tank», что также представляет интерес для исследования.

В современных условиях российский бизнес, особенно крупный, старается принимать активное участие в политической сфере. Поэтому изучению его активности в качестве групп интересов в процессе принятия политических решений в работе уделено достаточно много внимания. Учитывая особенности бизнеса вообще и российского в частности, а также опыт его взаимоотношений с властью, представляется целесообразным формализовать, упорядочить и, главное, опосредовать его участие в процессе принятия политических решений.

За рамками исследования в работе остаются проблемы гражданского общества и политических партий. В то же время, анализ возможностей представительства интересов через избирательную систему в современной российской ситуации, проведенный тем не менее в работе, показывает недостаточность партийных и парламентских механизмов представительства интересов для разработки эффективных политических решений. Именно поэтому основное внимание в работе уделено изучению механизмов прямого представительства интересов с участием негосударственных организаций, которое может дополнительно и благотворно сказываться на эффективности политических решений.

Исходя из изложенного, для целей исследования предлагается следующее определение негосударственных организаций: **негосударственные организации - это действующие в определенной организационно-правовой форме группы интересов или организационно и финансово независимые от государства некоммерческие организации, имеющие в качестве цели деятельности оказание экспертного, консультационного и иного содействия процессу принятия политических решений.**

Предметом изучения в работе является участие негосударственных организаций в процессе принятия политических решений.. Участие предполагает совместную деятельность, то есть согласование воли и интересов сторон, что становится возможным при наличии у сторон общих целей. В случае взаимодействия государства и негосударственных организаций при принятии политических решений делается базовое предположение. Лица, принимающие решения, заинтересованы в повышении их эффективности. То есть в максимальном отражении в поставленных целях потребностей и интересов различных социальных групп. А также заинтересованы в принятии решений, эффективно воздействующих на общественные отношения и устраняющих актуальную проблему. В этом их цели во многом совпадают с целями негосударственных организаций, хотя перечень совпадений в целях этим не ограничивается.

Механизм участия негосударственных организаций в процессе принятия политических решений посвящен **второй параграф второй главы.**

Участие негосударственных организаций в процессе принятия политических решений имеет свои ограничения, связанные прежде всего с необходимостью исключить противоправное вмешательство в осуществление государственных полномочий. При этом следует соблюдать баланс с основным требованием к такому участию: повышение эффективности политических решений.

Учитывая многоэтапность процесса принятия политических решений, участие целесообразно рассматривать применительно к каждому из них.

Этап разработки политического решения является ключевым как с точки зрения постановки целей управляющего воздействия, так и с точки зрения формирования самого решения, удовлетворяющего или нет общественные интересы. В то же время данный этап наименее связан с реализацией собственно государственных властных полномочий, что предоставляет широкие возможности для участия в нем негосударственных организаций. В результате такого участия негосударственные организации могут исполнять две основные функции: являться представителями интересов различных социальных групп, не только транслируя, но и активно защищая эти интересы при формировании приоритетов государственной политики. Таким образом негосударственные организации могут восполнить значительный пробел в системе прямого представительства интересов, повысить качество целеполагания как один из факторов эффективности политических решений.

Важным в этой связи является организация системы прямого и равного представительства интересов, исключающей возможность монополизации канала коммуникации одним субъектом или какой либо группой или структурой. Свободная конкуренция интересов на этапе разработки политического решения является залогом выработки единых позиций и формирования действительно актуальной повестки государственного управления. В этой связи¹ особое внимание необходимо уделить представительству интересов бизнеса.

Российский опыт взаимодействия бизнеса и власти показывает готовность крупного бизнеса активно участвовать в политических процессах, а также его способность ставить эти процессы под собственный контроль. Для нейтрализации негативных факторов участия бизнеса в разработке политических решений его целесообразно опосредовать различными некоммерческими организациями, выполняющими функции

представительства и защиты интересов бизнеса, причем не только крупного, но среднего и мелкого. Консолидация интересов на этапе формирования таких некоммерческих организаций способна привести к определенному консенсусу при решении наиболее важных вопросов уже на уровне самоорганизации экономических субъектов, а также сбалансировать интересы крупного, мелкого и среднего бизнеса в рамках представительской организации, которая и будет принимать непосредственное участие в разработке политических решений.

Участвуя в разработке политического решения, негосударственные организации могут оказывать положительное воздействие и на качество политического решения путем всевозможной экспертной, консультативной, информационной и иной поддержки разработки решения, а иногда и путем разработки проекта самого решения. При этом важно, чтобы подобные экспертные негосударственные организации являлись независимыми не только от государства, но и от групп интересов.

Значительную роль может сыграть и участие негосударственных организаций на этапе реализации политического решения. Негосударственные организации способны образовать устойчивую «обратную связь» с лицами, принимающими решения, информируя о неэффективности принятых решений, подавая предложения по их корректировке.

Таким образом, участие негосударственных организаций в процессе принятия политических решений может осуществляться на различных этапах этого процесса. Различными могут быть и формы такого участия. Это может быть транслирование интересов через участие в специальной процедуре, аналогичной парламентским слушаниям или встречам Президента с представителями крупного бизнеса, а также проведению Гражданского форума. Участие в работе совещательных органов при органах государственной власти и получение специальной аккредитации в качестве экспертной или представительской организации. Разработка проекта

государственного политического решения и участие в деятельности саморегулируемой организации.

Многие из перечисленных механизмов участия в настоящее время уже предусмотрены в той или иной форме действующим законодательством и применяются в практике некоторых государственных органов. Проблема заключается в том, что их применение в настоящее время не обязательно и зависит от доброй воли лиц, принимающих решения. Негосударственные организации не имеют реальных прав, подкрепленных соответствующими обязанностями государства, на участие в процессе принятия политических решений.

Таким образом, актуальной становится проблема легитимизации участия негосударственных организаций в процессе принятия политических решений, которая рассматривается **в третьем параграфе второй главы**. Важной задачей в этой связи является повышение реальной открытости, государственного управления, правовое закрепление системы участия негосударственных организаций в процессе принятия политических решений, обеспечивающей повышение эффективности решений российской государственной власти.

Дополнительной правовой формализации прежде всего требуют процедуры разработки политических решений. Во-первых, тщательная правовая регламентация позволит существенно сгладить негативный эффект воздействия на разработку политического решения различных иррациональных факторов, позволит сэкономить творческие и иные ресурсы за счет применения управленческих технологий. Во-вторых, при осуществлении правовой регламентации возможно закрепление четких правовых основ участия негосударственных организаций.

В то же время участие негосударственных организаций в процессе принятия политических решений не ограничивается только этапом разработки. Следовательно, правовой регламентации требуют общие принципы участия негосударственных организаций, конкретные процедуры

и механизмы участия, закрепляющие взаимные права и обязанности негосударственных организаций и органов государственного управления.

Таким, образом, для легитимизации участия негосударственных организаций в процессе принятия политических решений требуется дополнительная правовая регламентация. Учитывая важность поставленной проблемы уровень правовой регламентации должен быть наиболее высоким законодательным. Создание законодательных основ участия негосударственных организаций в процессе принятия политических решений" позволит обеспечить соответствующие изменения и на подзаконном уровне, что увеличит стабильность функционирования такой системы участия.

В Заключении диссертации сформулированы основные выводы. Подчеркивается, что в современных условиях реформирования государственного управления участие негосударственных организаций (рассматриваемых прежде всего как независимые от государства структуры) в процессе принятия политических решений государства в легитимных институционализированных формах способно оказать положительное воздействие на эффективность политических решений, повышение открытости государственного управления, что отвечает как российским, так и мировым тенденциям. Это подтверждается основными выводами, полученными в результате исследования:

1. Политические решения государства являются важным инструментом государственного управления должны основываться на потребностях и интересах общества. При их оценке по критериям, определенным в работе, политические решения российского государства демонстрируют недостаточную эффективность.

2. Проблемы эффективности политических решений во многом вызваны отсутствием свободных каналов коммуникаций государства и общества при формировании целей принятия решений, а также проблемами в ресурсном, в том числе профессиональном, обеспечении процесса принятия решений.

3. Негосударственные организации, понимаемые как независимые от государства структуры, при участии в процессе принятия политических решений могут выступать и как группы интересов, и как экспертно-консультативные структуры, оказывая тем самым положительное воздействие на эффективность политических решений.

4. Механизмы участия негосударственных организаций в процессе принятия политических решений должны строиться с учетом целого ряда принципов и ограничений, и создавать условия для системного и равного представительства интересов. Важным условием действенности этих механизмов является их легитимизация, создание им четкой правовой основы.

СПИСОК ПУБЛИКАЦИЙ АВТОРА ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

1. Государственная политика промышленного развития России: От проблем к действиям. / Под ред. Е.М. Примакова и В.Л. Макарова. - М.: Наука, 2004. 216 с. В составе авторского коллектива. Авторское участие - 2 п.л.

2. Механизмы участия среднего класса в процессе разработки политических решений // Межвузовский сборник трудов молодых ученых. М.: ФРПЦ, 2002. С. 16-26. - 0,5 п.л.

3. Роль и место Торгово-промышленной палаты Российской Федерации в системе взаимодействия бизнеса и государства // Новые рынки. - 2002. - № 4. - С. 39-45.-0,75 п.л.



Вилисов Максим Владимирович

УЧАСТИЕ НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ
ОРГАНИЗАЦИЙ В ПРОЦЕССЕ ПРИНЯТИЯ
ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ

Информационно-издательский центр
Академии труда и социальных отношений

Типография АТиСО

119454, г. Москва, ул. Лобачевского, д.90

Лиц. №

Заказ № 72

Объем 1,8 п.л.

Тираж 100 экз.

№ - 8975

3

359