

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ



ДЕМИДОВ АНДРЕЙ АНАТОЛЬЕВИЧ

**НЕКОММЕРЧЕСКИЕ ОРГАНИЗАЦИИ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ
ПОЛИТИКЕ И УПРАВЛЕНИИ: УЧАСТИЕ В РАЗРАБОТКЕ И
РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ (НА ПРИМЕРЕ
РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ)**

Специальность 23.00.01-

Теория политики, история и методология политической науки

АВТОРЕФЕРАТ

Диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук

30 ОКТ 2008

Санкт-Петербург

2008

Работа выполнена на кафедре международных отношений факультета политических и социальных наук Петрозаводского государственного университета

Научный руководитель Доктор исторических наук, профессор
Максимова Валентина Семеновна

Официальные оппоненты Доктор политических наук, профессор
Стребков Александр Иванович

Кандидат философских наук, доцент
Ланцова Лариса Александровна

Ведущая организация Российский государственный педагогический
университет им. А И Герцена

Защита диссертации состоится 30 октября 2008 г. в 18 часов на заседании Совета Д 212. 232. 14 по защите докторских и кандидатских диссертаций при Санкт-Петербургском государственном университете по адресу: 199034, Санкт-Петербург, Менделеевская линия, д 5, философский факультет, ауд. № 141.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной Библиотеке им. А М Горького Санкт-Петербургского государственного университета

Автореферат разослан 16 сентября 2008 г

Ученый секретарь
Совета Д 212.232 14,

доктор политических наук, профессор



Радиков И В.

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Структурно развитое гражданское общество рассматривается в качестве одного из индикаторов развития демократии в государстве. Степень зрелости форм и механизмов участия структур гражданского общества в принятии и реализации решений свидетельствует об уровне открытости политико-управленческого процесса и обуславливает его эффективность. Ответив, таким образом, на вопрос о том, каково участие структур гражданского общества в разработке и претворении в жизнь политического курса, а также о том, как складываются отношения структур гражданского общества и органов власти в различных областях политики, исследователь получает возможность оценить уровень демократичности политической системы в государстве.

По сравнению с 90-ми гг., исследовательский интерес к проблематике гражданского общества более чем скромный. Одной из причин уменьшения исследовательского интереса является переход от анализа природы гражданского общества и траектории его развития в современной России к изучению его конкретных проявлений и таких структурных элементов как гражданские ассоциации, некоммерческие организации (далее - НКО) и др. Все чаще объектом научных изысканий с последующей интерпретацией результатов в рамках общей дискуссии о степени зрелости гражданского общества выступают НКО и их деятельность с перспективой воздействия на повышение эффективности политического процесса.

В то же время в российском публичном пространстве вновь развернулась дискуссия о гражданском обществе, пускай и не в прежнем объеме, однако именно сквозь призму деятельности НКО как основных его компонентов. Недавние инициативы российских федеральных властей по систематизации нормативно-правовой базы деятельности НКО, созданию системы государственной поддержки НКО, структур взаимодействия с гражданским обществом на федеральном и региональном уровнях стали причиной многочисленных дебатов в кругах представителей некоммерческого сектора, политиков, чиновников и, конечно, научного сообщества о роли НКО в обществе, содержании и границах их деятельности, месте в политическом процессе и т. д.

Разворот внимания органов власти к деятельности НКО, а также изменение их риторики в отношении НКО помимо других причин имеет и объективную причину - трансформация процесса управления и публичной политики. В настоящее время исследователями фиксируется наличие целого ряда новых тенденций в процессе управления: децентрализация управления, мультипликация акторов управления, смена государственно-центристской модели управления общественно-центристской, передача традиционных государственных функций негосударственным акторам и др. Сфера публичной политики и управления изменяется, прежде всего, потому, что помимо государства участниками

процесса выработки и реализации публичной политики становятся структуры бизнеса и гражданского общества НКО становятся важными участниками управленческого процесса, что требует более глубокого знания их природы, особенностей их функционирования, как для понимания траектории развития политико-управленческого процесса с их участием, так и для выработки практических рекомендаций, способных вывести управление на более высокий уровень эффективности

Принимая во внимание тот факт, что НКО функционируют, прежде всего, как поставщики социальных благ и услуг различным группам населения, особенно важным представляется рассмотрение их деятельности как акторов социальной политики, берущих на себя выполнение аналогичных государственным функциям в сфере социальной заботы и защиты. На фоне модификации традиционных управленческих функций, отправляемых государством, НКО становятся полноценными акторами социальной политики наряду с органами государственной власти. В свете этого чрезвычайно важным представляется анализ того, как обнаруживает себя эта тенденция в России, где НКО, что можно уверенно констатировать, прочно заняли свою нишу, несмотря на довольно короткий период своего существования.

Несомненно, что особенно актуальным является вопрос о том, как выстраиваются отношения органов власти и НКО в поле социальной политики в разных регионах страны. Инициированная федеральными властями административная реформа, ставящая целью повышение прозрачности деятельности государственных органов посредством привлечения к выработке и реализации решений объединений граждан и реформы в сфере предоставления социальных услуг населению по-разному реализуется в регионах. Существование региональных различий еще больше актуализируют проблему анализа участия НКО в управлении и выработке и реализации социальной политики. Новизна для отечественного управления практики привлечения НКО к принятию решений обуславливает важность осмысления того, какие факторы определяют успешность/ неуспешность и эффективность/ неэффективность подобных форм взаимодействия органов власти и структур гражданского общества в разных регионах. Подобный анализ «полезен» с точки зрения возможности перенесения лучших практик на общероссийский уровень.

Таким образом, актуальность данной работы определяется, прежде всего, повышенным интересом к проблемам функционирования НКО в России и проблемам модификации государственной социальной политики в настоящий период в пространстве общественной дискуссии, а также потребностью проанализировать проявления объективных тенденций модификации процесса управления в России.

Объектом исследования являются НКО, действующие в сфере предоставления основных социальных услуг различным группам населения и взаимодействующие с органами власти в отношении принятия и реализации решений по предоставлению социальных услуг ¹

Предметом исследования является участие НКО в выработке и реализации принимаемых органами государственной власти решений в рамках проводимой социальной политики, которое рассматривается в свете теорий взаимодействия НКО и государства и нового способа управления

Целью настоящего исследования является анализ условий, способов, форм участия НКО в разработке и реализации социальной политики и, соответственно, факторов, обуславливающих участие НКО на примере анализа функционирования НКО в Республике Карелия

Достижение поставленной цели предполагает выполнение следующих взаимосвязанных научных задач

- 1 анализ теоретической дискуссии о содержании понятий «некоммерческие организации» и «третий сектор»;
- 2 анализ сущности основных теоретических подходов, раскрывающих причины появления НКО в обществе, их основные функции и место в государственной политике и управлении,
- 3 раскрытие сущности концепции нового способа управления и концепции политических сетей как методологического базиса исследования, описание алгоритма сетевого анализа политики, применяемого в настоящем исследовании,
4. рассмотрение истории возникновения и развития третьего сектора и НКО в Республике Карелия, анализ контекста развития третьего сектора, выделение периодов и ключевых этапов его функционирования в регионе,
5. выявление факторов, повлиявших на складывание политических сетей с участие НКО в сфере социальной политики в Карелии, рассмотрение

¹ В Национальном стандарте Российской Федерации ГОСТ Р 52143-2003 «Социальное обслуживание населения Основные виды социальных услуг» прописано, что к социальным услугам относятся социально-бытовые услуги, социально-медицинские, социально- психологические, социально- педагогические, социально-экономические, социально- правовые Именно этот перечень используется в настоящем исследовании при определении совокупности НКО, деятельность которых подвергается анализу Исходя из этого, при анализе не рассматривалась деятельность, например, экологических НКО, несмотря на то, что с некоторыми оговорками предоставляемые ими услуги также могут быть определены как социальные, а сами они могут рассматриваться как функционирующие в сфере социальной политики, что зависит от того, что понимается под социальной политикой (см ниже)

- логики взаимодействия НКО и органов власти в сложившихся политических сетях,
- 6 анализ формально-институционального пространства участия НКО в процессе выработки и реализации решений в сфере социальной политики в Республике Карелия;
 7. рассмотрение содержания деятельности институтов взаимодействия государства и гражданского общества в Карелии, анализ их функционирования с перспективы расширения пространства участия для НКО;
 8. описание и анализ общего контекста развития трансграничного сотрудничества карельских НКО, форм, способов и методов реализации совместных проектов в социальной сфере карельскими НКО совместно с коллегами из зарубежных стран,
 - 9 оценка влияния фактора включенности карельских НКО в трансграничное сотрудничество на складывание существующих форм и моделей участия НКО в процессе принятия и реализации решений в сфере социальной политики

Методологическая основа исследования. Общие рамки анализа, предпринимаемого в рамках настоящей работы, задает концепция нового способа управления. В соответствии с этой концепцией НКО выступают как акторы управления наряду с государством, которые активно участвуют в разработке и реализации политического курса в той или иной сфере (в сфере социальной политики, в свете поставленной цели исследования) Управление представляет собой процесс, характер которого меняется с вертикального на горизонтальный с возникновением сетевых способов взаимодействия между основными акторами Акторы, представляющие государство и другие участники управленческого процесса образуют политические сети, в рамках которых и происходит формирование политического курса в той или иной сфере Концепция политических сетей, являющаяся составной частью концепции нового способа управления, в данном случае является эффективным методологическим инструментом анализа, позволяющим раскрыть траекторию взаимодействия акторов, факторы, оказывающие влияние на складывание той или иной модели взаимодействия, способы обмена ресурсами, логику поведения акторов в сети. Концепция политических сетей также апеллирует к вышеобозначенным теоретическим подходам, поскольку предлагает оценить степень успешности взаимодействия акторов (НКО

и государства), которая напрямую зависит от того, строится ли это взаимодействие на доверии или нет

В работе предпринимается попытка раскрыть характер и формы участия НКО в выработке и реализации управленческих решений в сфере социальной политики посредством анализа взаимодействия НКО и органов власти в соответствии с алгоритмом сетевого анализа.

Одной из методологических посылок исследования является теория нового институционализма, в соответствии с которой логика поведения акторов в сфере политики задается существующими институтами. Рассмотрение институционального контекста также является шагом сетевого анализа политики, поскольку раскрывает логику поведения акторов в сети, наличествующие у них ресурсы, стратегии выстраивания отношений друг с другом и др. Под институциональным контекстом в настоящем исследовании понимается совокупность формальных актов, в которых закреплены возможности и механизмы участия НКО в выработке и реализации решений в сфере социальной политики

Методы исследования. Для реализации поставленных задач использовались следующие методы

1. общенаучные методы (анализ, синтез, аналогия, сравнение);
2. исторический метод, который позволяет раскрыть траекторию развития изучаемого явления или объекта,
3. системный метод, позволяющий всесторонне описать предмет исследования, представить его в единстве и целостности,

Большой вклад в реализацию замысла исследования внесли применяемые эмпирические методы

1 Качественный анализ документов

В контексте настоящего исследования этот метод позволяет получить информацию о содержании деятельности НКО и органов власти в сфере социальной политике, о существующих формально закрепленных механизмах участия НКО в разработке и реализации социальной политики в регионе, об особенностях складывания взаимоотношений НКО и органов власти в обозначенном пространстве, о факторах, обуславливающих развитие этих взаимоотношений и т.д. В фокус анализа попали как внутренние документы НКО и органов власти (уставы, отчеты, пресс-релизы, информационные листки, материалы Интернет - сайтов и др.), так и целый спектр федеральных и региональных нормативных актов (федеральные и региональные законы, внутренние положения о структуре и порядке работы органов власти, региональные целевые программы, положения, директивы и др.)

2 Интервьюирование (проведение полуструктурированных интервью)

Применение этого метода позволяет получить более точную информацию о мотивах, целях, ценностях, установках акторов (НКО и органов государственной власти), которая является ценной (в соответствии с концепцией политических сетей) с точки зрения выявления факторов, обуславливающих взаимодействие акторов в сетях. В рамках настоящего исследования проведение серии интервью с представителями НКО и органов власти дает большой объем информации о факторах, влияющих на складывание тех или иных моделей участия НКО в политическом процессе. Всего в ходе исследования было проведено 16 полуструктурированных интервью с представителями НКО и 6 – с представителями органов государственной власти Республики Карелия.

Степень научной разработанности проблемы. Проблематика функционирования третьего сектора и НКО в современных обществах находится в объективе научных исследований уже около трех десятилетий в зарубежной, а в течение двух последних десятилетий и в отечественной науке. Безусловно, необходимо отметить, что схожие проблемы рассматривались и ранее, в классической политической науке в рамках рассуждений о природе и функциях групп интересов, а также в традициях осмысления проблем гражданского общества Г. Гегелем, А. де Токвилем, А. Бентли, Ф. Шмиттером, Р. Далем и др. Однако первые исследования именно третьего сектора появились только в 80-е гг. XX в. Несмотря на то, что термин «третий сектор» появился благодаря А. Этциони в 70-е гг., еще предстояло ждать около десятилетия до «всплеска» научно-исследовательской активности в этом поле. Кроме того, как отмечают зарубежные исследователи, интерес к феномену НКО и третьего сектора развивался циклично, с наличием нескольких «ям» и «пиков» в рамках сразу нескольких традиций, что затрудняет построение какой-либо линейной схемы развития исследований данной проблематики. Прежде всего, первоначально внимание к третьему сектору возникло в рамках направления научного анализа проблем изменяющегося государства всеобщего благоденствия. В этом дискурсе НКО рассматривались в контексте трансформирующейся системы государственного социального обеспечения как параллельно существующая альтернатива. В работах таких исследователей как П. Флора, Г. Хансманн, Н. Йонссон, Й. Эспинг-Андерсен и др. авторы уделяют внимание третьему сектору как возможной альтернативе переживающему кризис государству всеобщего благосостояния с экономической, политической и социальной перспективы его реформирования. Однако в этих работах природа третьего сектора, причины его появления, грани его функционирования не являются объектом глубокого теоретического осмысления. Исследователи описывали негосударственное пространство социального обеспечения, появившееся вследствие способности общества к неполитической самоорганизации, без

какого-либо категорального и аналитического оформления этого специфического феномена

Кризис государства всеобщего благоденствия в Европе в 80-х гг. вызвал большой интерес к традиции изучения так называемой социальной экономики (social economy, l'эconomie social), традиции, которая, по утверждению французских исследователей, насчитывала уже более 150 лет. Именно это научное направление, включающего в свой фокус изучения различные проявления ассоциативной активности граждан (кооперативы, благотворительные фонды, НКО и др.), направленной на удовлетворение своих материальных благ, и положил начало традиции теоретического осмысления природы третьего сектора. Всплеск интереса к третьему сектору в рамках этой традиции наблюдается среди французских социальных экономистов Ж. Делор, Ж. Лавиль, Ж. Дефурни, П. Девельтер. Исследователями активно использовался термин «третий сектор», хотя и без глубоких теоретических обоснований. Эта традиция характеризовалась сведением воедино всех форм негосударственной и вне рыночной активности индивидов, имеющей целью преодоление несостоятельности этих двух сфер и рассмотрения их как подвиды одного и того же феномена. Именно благодаря активизации интереса к ассоциативной стороне жизни граждан в пространстве удовлетворения личных потребностей появилась масса публикаций по проблемам добровольного сектора, благотворительности, филантропической активности индивидов. Научные публикации авторов, занимающихся изучением деятельности организаций третьего сектора в дискурсе социальной экономики, спровоцировали своего рода терминологическую «путаницу», которая стала сигналом о необходимости подведения прочного теоретического фундамента под эту проблематику. Уместно вести речь о двух, бывших какое-то время практически независимых и незнакомых друг другу традициях изучения рассматриваемого феномена американской и европейской. Этим во многом объясняется и сохранение по сей день в публикациях европейских и американских авторов терминологических различий.

Конец 80-х гг. - начало 90-х гг. являют период, когда НКО привлекают к себе внимание в рамках сразу нескольких дисциплин и научных традиций. Прежде всего, внимание на НКО обратили исследователи социально-политических процессов в развивающихся странах в связи с небывалым ростом количества НКО в странах Азии, Африки и Латинской Америки. В 80-е гг. объясняется смещением фокуса внимания организаций и стран-доноров на третий сектор при распределении финансовой помощи. НКО стали восприниматься как структуры, которые наиболее эффективно могут распорядиться предоставляемой помощью, нежели национальные правительства развивающихся стран. Вызванная этим «ассоциативная революция» в развивающихся

странах стала предметом как монографий таких известных исследователей этой проблематики как Д. Кортен, Д. Кларк, Р. Холлоуэй, М. Эдвардс, К. Уэллард и др., так и научных статей. Анализ деятельности НКО в развивающихся странах в рамках этого дискурса существенно обогатил традицию изучения НКО. Спектр проблем, рассматриваемых в данном направлении широк: роль третьего сектора в повышении эффективности управления, консолидации демократии, преодолении бедности, устойчивом развитии, социальной политике, проблемы эффективного менеджмента НКО и повышения организационной стабильности и др. Именно на базе этого исследовательского направления впервые были предприняты чрезвычайно успешные попытки междисциплинарного исследования роли и функций НКО в обществе, что подготовило фундамент для последующей систематизации теоретических оснований научного поиска по этой проблематике.

Активное развитие этой традиции повлекло за собой увеличение внимания исследователей к теоретико-методологическим основаниям проводимого анализа. Уже в конце 80-х гг. появились публикации американских исследователей (Д. Дуглас, Б. Вейсброд, Р. Крамер, М. Липски и др.), в которых исследователи систематизировали теории третьего сектора, представив целый корпус объяснительных схем (теория несостоятельности государства/рынка, теория доверия, теория взаимозависимости, теория несостоятельности благотворительного сектора и др.), раскрывающих причины появления и направления деятельности НКО в обществе как с экономической, так и с политической перспективы. Постепенно в США сложилась целая школа исследователей, занимающихся разработками именно в этом направлении. Работа по систематизации теоретического материала была завершена в рамках масштабного исследовательского проекта под руководством известных в мировой науке исследователей третьего сектора Л. Саламона и Х. Анхейера. Проект ставил целью кросснациональное сравнение масштаба, структуры и роли третьего сектора в 39 странах мира, тестирование всех существующих теорий для объяснения национальных различий в композиции и структуре третьего сектора, а также предложение наиболее методологически ценного определения третьего сектора и составляющих его компонентов.

Практически одновременно с этой масштабной работой активно развивалось направление исследований НКО как структур гражданского общества, интерес к проблематике которого вновь возник на фоне трансформации тоталитарных и авторитарных режимов в Восточной Европе. Работы зарубежных и отечественных исследователей А. Циммер, Д. Коэн, Э. Арато, Н. Беляевой, А. Сунгурова, З. Голенковой, и др. поместили в фокус своего внимания НКО как структурные элементы гражданского общества, раскрыв их функции в политическом процессе как «посредников» между властью и гражданами.

Деятельность НКО рассматривалась, однако, в контексте развития гражданского общества, поскольку исследователями признавалось, что третий сектор выступает эмпирическим проявлением гражданского общества. Однако вскоре в отечественной науке наступил переход к изучению функционирования НКО в России без рассмотрения без ссылок на концепцию гражданского общества, а как самостоятельного феномена. Можно отметить, что в настоящее время российскими исследователями (В. Якимец, М. Либораккина, А. Сунгуров, Е. Белокурова, М. Ноженко), представителями самого сектора НКО, а также сотрудниками различных негосударственных исследовательских организаций подготовлено большое количество публикаций. В них отражен весь спектр проблем современного развития НКО в России: структура и масштаб третьего сектора в России, проблемы взаимодействия НКО и органов власти, проблемы организационной устойчивости НКО и др.

Одновременно с этим «бумом» исследовательского интереса к гражданскому обществу в западной науке стало развиваться еще одно направление исследований НКО, начало которому было положено публикацией знаменитой работы Р. Патнэма. В рамках этого направления деятельность НКО стала рассматриваться с перспективы производства и аккумуляции социального капитала. Общему анализу концепции социального капитала и проблемам ее применения для анализа политических и экономических проблем в современных обществах посвящены работы Н. Линна, Б. Файна, М. Паллама, О. Демкива, Л. Стрельниковой, П. Шихирева, М. Буданова и других отечественных и зарубежных исследователей. Работы же Э. Усланера, Д. Столе, М. Леви, М. Ховарда, Д. Меера и целого ряда других европейских и американских исследователей посвящены анализу того, какой вклад НКО могут внести в распространение социального доверия, а, следовательно, и социального капитала, поскольку социальное доверие рассматривается в качестве базового компонента многомерного феномена социального капитала. В отечественной науке это направление анализа еще не получило должного внимания, однако принимая во внимание скорость, с которой концепция социального капитала обретает все большую популярность среди российских ученых, можно предположить, что в скором времени в их фокусе внимания окажется и это проблемы.

Исследовательские задачи, поставленные в данной работе, затрагивают проблемы взаимодействия органов власти и НКО в поле социальной политики в Республике Карелия. Как уже было отмечено, проблемы методологии анализа отношений гражданского общества и государства являются центральными в концепции политических сетей. Работы Т. Борцель, П. Богасона, Р. Роудса, Д. Марша и др. зарубежных авторов комплексно представляют теоретические основы и методологию сетевого анализа, попытка осуществления которого предпринята в настоящей работе. Весомый вклад в понимание принципов и алгоритма

сетевого анализа внесли и работы отечественных исследователей, прежде всего, Л Сморгунова

Публикации российских исследователей теоретических оснований социальной политики (Л Якобсона, А. Стребкова, В. Ярской, В Римского) послужили источником анализа содержания социальной политики как процесса, траектории его протекания, участвующих акторов. Работы этих авторов сочетают теоретический анализ проблем социальной политики с обзором современного состояния и практики изучения социальной политики в современной России. Место НКО в процессе выработки и реализации социальной политики рассматривается в работах Л. Константиновой, А. Лившина, В. Якимца. Так, например, Л. Константинова осуществляет попытку обозначения общих концептуальных рамок изучения участия негосударственных акторов в социальной политике. В. Якимец подходит к анализу роли НКО как акторов социальной политики с более широкой платформы межсекторного взаимодействия, исследования которого переживают в настоящее время пик популярности в отечественной науке.

Определенно увеличивается внимание исследователей к анализу процесса взаимодействия НКО и органов власти в современной России, особенно, в свете активного развития институционального диалога между этими акторами, протекающего в различных формах. Нарастает внимание российских исследователей к институтам взаимодействия НКО и государства. Работы сотрудников гуманитарно-политологического центра «Стратегия», В. Руденко, И. Твердева и др.

В целом в отечественной науке находит свое отражение проблематика форм и методов взаимодействия НКО и власти, однако совсем не встречается публикаций по теме участия НКО в выработке и реализации социальной политики в практическом плане, что также обуславливает актуальность настоящего исследования.

Научная новизна исследования заключается в том, что в процессе анализа участия НКО в разработке и реализации социальной политики в Республике Карелия автор диссертационного исследования:

- провёл обобщение накопленных в западной науке теоретических представлений по проблеме содержания понятий «некоммерческие организации» и «третий сектор», рассмотрев основные подходы к определению этих феноменов и сравнив различные традиции концептуализации и категориального оформления изучения этих феноменов как направления исследований гражданского общества,
- обобщил разработанные в современной науке подходы к изучению функций НКО в обществе, проанализировав содержание двух основных теоретических подходов. концепции социального капитала и экономического подхода (корпуса экономических теорий),

- впервые в отечественной науке детально проанализировал направление концепции социального капитала, в рамках которого производство и аккумуляция социального капитала рассматривается сквозь призму деятельности НКО, проанализировал содержание современной научной дискуссии по данной проблематике, показал возможность интеграции этого подхода с экономическими теориями третьего сектора, а также концепцией политических сетей;
- раскрыл содержание экономического подхода к изучению происхождения и функционирования НКО в обществе как поставщиков социальных услуг и составляющих его теорий и концепций (теории несостоятельности государства/ рынка, теории доверия, теории взаимозависимости, теории государства всеобщего благоденствия),
- впервые применил концепции нового способа управления и политических сетей для анализа роли, выполняемой НКО в обществе, и механизмов участия НКО в выработке и реализации политического курса в сфере социальной политики на примере Республики Карелия,
- выделил этапы развития третьего сектора и НКО в Республике Карелия, показал влияние социально-политических процессов в Республике на закрепление механизмов участия НКО в выработке и реализации социальной политики в регионе,
- проанализировал закрепленные в федеральных и региональных нормативных актах возможности и механизмы участия НКО в конструировании и реализации политического курса в сфере социальной политике, охарактеризовал деятельность институтов и структур взаимодействия НКО и органов власти в Республике Карелия с перспективы наличия возможностей для участия НКО в политико-управленческом процессе,
- рассмотрел траекторию, логику и этапы включения карельских НКО в трансграничное сотрудничество с зарубежными НКО на основе общего анализа развития отношений российских НКО и зарубежных организаций- доноров, обосновал использование термина «трансграничное сотрудничество НКО» (как частный случай трансграничного сотрудничества);
- показал логику развития отношений НКО и органов власти в Республике Карелия в сетях, складывающихся как результат совместной деятельности НКО и органов власти по реализации проектов, поддерживаемых зарубежными организациями- донорами;
- показал влияние фактора включенности НКО в трансграничное сотрудничество на складывание форм и моделей участия НКО в принятии и претворении в жизнь решений в сфере социальной политики в Карелии.

Практическая значимость исследования выражается в том, что материалы диссертационной работы могут быть использованы для дальнейшей научной разработки

проблематики третьего сектора, функционирования НКО в политическом процессе и обществе в целом. Материалы исследования могут использоваться для разработки проблематики применения концепций социального капитала, нового способа управления, политических сетей и экономических теорий третьего сектора при анализе проблем становления и развития структур гражданского общества в России. Полученные результаты могут оказаться полезными для проведения сравнительных исследований по проблемам включения НКО в разработку и реализацию политического курса в других регионах.

Кроме того, материалы диссертационного исследования могут применяться для разработки курсов, проведения лекционных и практических занятий, подготовки учебных пособий по проблемам функционирования третьего сектора и НКО в обществе для студентов гуманитарных специальностей. Результаты исследования могут оказаться востребованными при выработке практических рекомендаций для органов власти по привлечению организаций третьего сектора к управлению с целью повышения эффективности, а также для НКО по выстраиванию продуктивного диалога с органами власти.

Материалы исследования также могут быть использованы при составлении аналитических отчетов и прогнозов по проблематике уровня развития, масштаба, структуры и направлений деятельности третьего сектора в регионе.

Положения, выносимые на защиту.

- роль НКО в повышении и укреплении доверия (а, следовательно, и социального капитала) среди индивидов наиболее отчетливо проявляется при анализе характера взаимодействия в малых группах, членами которых являются занятые в деятельности НКО индивиды, причем наличие определенного уровня доверия до начала кооперации является необходимым условием успешности взаимодействия и дальнейшего углубления доверия. Анализ взаимодействия органов власти и НКО по разрешению конкретных социальных проблем в рамках складывающихся сетей показывает, что углубляющаяся кооперация органов власти и НКО является следствием того, что в процессе реализации совместных проектов оба актора существенно повышали уровень доверия друг к другу;

- появление и закрепление основных механизмов участия НКО в конструировании и реализации государственной политики обуславливается общим социально-политическим и институциональным контекстом возникновения и развития организаций третьего сектора,

- анализ развития механизмов участия НКО в разработке и реализации социальной политики в Республике Карелия показывает, что НКО наиболее активно участвуют в реализации государственной социальной политики, хотя и без формального закрепления их участия, отсутствие которого может быть объяснено вовлечением в трансграничное сотрудничество,

- включенность карельских НКО в структуры взаимодействия власти и гражданского общества несущественным образом влияет на увеличение возможностей и механизмов участия НКО в разработке и реализации социальной политики в регионе,

- взаимодействие НКО и органов власти по реализации совместных проектов в социальной сфере в Республике Карелия можно охарактеризовать как фрагментарное и не выходящее за рамки реализуемых проектов

Апробация результатов исследования.

Основные положения диссертационной работы и результаты исследования были представлены на ряде российских и международных научных конференций и семинаров:

V международной научно-практической конференции «Векторы развития современной России» (г Москва, апрель 2006 г), межведомственной региональной конференции «Актуальные вопросы истории, политики и права» (г Петрозаводск, апрель 2006 г), аспирантском курсе «Социальный капитал» (г Орхус (Дания), май 2006 г), IV Всероссийском конгрессе политологов (г Москва, октябрь 2006 г), международной конференции, посвященной 60-летию Карельского научного центра РАН (г Петрозаводск, октябрь 2006 г), выездном заседании Академии политической науки (г. Петрозаводск, май 2007 г), международной научной конференции «Новая Россия проблема доверия в современном российском политическом сообществе» (г. Москва, июнь 2007 г), международной летней школе «Европейские исследования возможности и ограничения в применении методологических подходов» (г Санкт-Петербург, сентябрь 2007 г).

Структура диссертации Диссертация состоит из введения, двух глав, заключения, списка литературы. Общий объем текста 174 с, библиография включает 244 наименования

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертации, характеризуется степень ее разработанности, формулируются предмет, объект, цели и задачи исследования, излагаются его методологические основания, описываются применяемые методы исследования, новизна и практическая значимость исследования

Первая глава «**Современное состояние исследования роли и функций некоммерческих организаций**» посвящена рассмотрению и анализу накопленных в западной науке теоретических разработок изучения природы и функций НКО в обществе, а также изложение сути и содержания концепции нового способа управления как методологического базиса исследования и концепции политических сетей как основного исследовательского инструмента

В первом параграфе *«Дефиниции и трактовки термина «некоммерческие организации» в концепции третьего сектора»* кратко представлена история появления термина и развития концептуальных рамок изучения НКО, прежде всего, в виде концепции третьего сектора. Появление концепции третьего сектора предвляло существование долгое время терминологического разнообразия при описании совокупности действующих в обществе неправительственных некоммерческих организаций. Термин «третий сектор», введенный А. Этzioni, был призван объединить различные дефиниции феномена НКО для облегчения комплексного изучения совокупности НКО. С введением понятия «третий сектор» начинают оформляться первые теоретические модели, описывающие природу и функции НКО в обществе.

Проект Университета Джона Хопкинса ставил целью предложить методологически ценное определение совокупности организаций, составляющих третий сектор, для последующего использования в кросс-национальных исследованиях масштаба и структуры третьего сектора в разных странах. В ходе реализации проекта было разработано структурно-операционное определение НКО, которое и использовалось в качестве рабочего в рамках настоящего исследования. Определение обобщает американский и европейский подходы и является методологически эффективным.

Российская теоретическая дискуссия о содержании терминов «НКО» и «третий сектор» молода и была во многом инициирована представителями самих НКО, однако и она демонстрирует довольно широкое терминологическое разнообразие. Несмотря на то, что сам термин «НКО» был привнесен в исследовательское пространство отечественной науки посредством перевода англоязычного термина «noncommercial organisations», анализ примеров его использования в публикациях российских исследователей показывает, что под НКО в конкретных эмпирических исследованиях подразумеваются организации, в своей деятельности воспроизводящие те критерии, которые были обозначены в структурно-функциональном определении американских исследователей.

Второй параграф *«Добровольные ассоциации в концепции социального капитала: роль в распространении доверия и укреплении демократии»* посвящен анализу одного из наиболее популярных в современных исследованиях роли НКО подходов. Этот подход развился в рамках концепции социального капитала, которая достигла пика своей популярности в 90-е гг. после публикации известной работы Р. Патнэма. Под социальным капиталом, в общем, понимается совокупность ресурсов, извлекаемых индивидами из специфических социальных структур, в которые они включены. Р. Патнэм рассматривал социальный капитал как результат социального взаимодействия, который состоит из трех основных компонентов: норм взаимности, социальных норм (доверие), социальных сетей.

(добровольных ассоциаций). Социальный капитал производится, аккумулируется и воспроизводится в социальных сетях, которые также могут принимать форму добровольных ассоциаций индивидов. Добровольные ассоциации выполняют ряд таких важнейших функций в обществе, как воспроизводство норм взаимности, облегчение коммуникации, улучшение информационных потоков о кредитоспособности» индивидов с точки зрения доверия, ускорение взаимодействия на основе успешных предыдущих примеров и др. Они также способствуют усвоению индивидами образцов гражданского поведения, важнейшим следствием чего является повышение эффективности экономической системы общества, а также повышение уровня политической сплоченности в обществе. Эти тезисы и положили начало исследованиям роли ассоциаций граждан (и, соответственно, НКО) в производстве и аккумулировании социального капитала.

Основная дискуссия развернулась вокруг тезиса Р. Патнэма о том, что плотная сеть добровольных ассоциаций в обществе делает его более «доверяющим». Исследователи привели данные, доказывающие наличие корреляции между членством в гражданских объединениях и уровнем доверия в обществе. Основным выводом гласит, что членство в добровольных ассоциациях усиливает готовность к взаимодействию и закрепляет установку на поведение, основанное на нормах взаимности. Это укрепляет доверия между индивидами в группе (что способствует более быстрому и эффективному достижению общих целей внутри группы), положительный эффект от чего переносится на сообщество/ общество в целом. Иными словами, функционирование добровольных ассоциаций в обществе имеет результатом распространение кооперативных практик и доверия даже среди индивидов, не являющихся их членами. К числу наиболее веских аргументов относятся аргументы о том, что НКО, мобилизуя граждан на разрешение тех или иных проблем, способствуют пересмотру индивидами своего отношения к коллективному действию, базовые принципы деятельности НКО (добровольность, нераспределение дохода и др.) повышают доверие к их деятельности и уровень доверия в целом, НКО выступают агентами социализации индивидов и «передатчиками» образцов кооперативного поведения, основанного на доверии.

Критики этого подхода (Э. Усланер) указывают на то, что наличие такой каузальной связи между функционированием НКО и распространением доверия в обществе спорно, поскольку, во-первых, следует различать генерализированное доверие (доверие остальным членам общества) и партикулярное доверие (доверие членам своей группы). Обозначенные же зависимости относятся к доверию партикулярному и редко затрагивают проблемы уровня доверия в обществе в целом. Во-вторых, активному вовлечению индивидов в деятельность ассоциаций (в том числе, и НКО) способствует наличие уже какого-то уровня доверия, а не

наоборот Кроме того, критики указывают (Д. Столле), что отсутствует релевантное описание механизма «перехода» доверия от членов ассоциаций к не-членам

Исследователи сходятся во мнении, что роль НКО в повышении уровня доверия индивидов можно проследить только при анализе практик взаимодействия в малых группах Тезис о влиянии НКО на повышение уровня доверия в обществе в целом еще требует дополнительной эмпирической проверки

В свете настоящего исследования осуществляется «тестирование» способности НКО распространять и аккумулировать доверие, от которого зависит успешность кооперации, в процессе взаимодействия с другими акторами (с органами государственной власти)

В третьем параграфе *«Гражданские объединения и альтернативное производство общественных благ: экономические теории НКО»* рассматриваются несколько теорий, составивших так называемый экономический подход к изучению НКО Эти теории начинают разрабатываться с конца 70-х гг. в США Разработчики экономических теорий уже оперировали понятием «НКО», понимая под НКО особый вид ассоциации индивидов, занимающейся предоставлением общественных благ для определенных целевых групп Первая теоретическая схема, в рамках которой была осуществлена попытка объяснить причины возникновения некоммерческого сектора, получила название теории несостоятельности государства (рынка). В соответствии с ней появление третьего сектора в обществе вызвано объективной невозможностью удовлетворения потребностей индивидов в общественных благах силами государства и рынка Государство ориентируется на медианного избирателя, предоставляя общественные блага, а рынок ориентирован на получение прибыли. НКО здесь выступают в качестве способа обеспечения гражданами самих себя общественными благами Даже при условии существования специальных государственных программ, всеобъемлющее удовлетворение спроса на общественные блага невозможно Образование, медицинское обслуживание, социальные услуги населению (уход за детьми и престарелыми, организация культурного досуга) и др - все эти сферы становятся сферой деятельности НКО, поскольку несостоятельность государства удовлетворить интересы всей массы индивидов в этих сферах ощущается более всего

Дополнительные аргументы были предложены в рамках теории доверия НКО, предоставляющие общественные блага, появляются в обществе в силу недоверия потребителей к частным производителям общественных благ Частные фирмы выстраивают деятельность с целью максимизировать свои доходы и минимизировать затраты, отчего может страдать качество предлагаемых потребителю услуг Именно это и определяет предпочтение потребителями услуг НКО, а не частных фирм в силу того, что основным принципом деятельности НКО является не максимизация дохода, а предоставление

качественных услуг. Таким образом, доверие потребителей к услугам, предоставляемым НКО, несомненно, больше, чем к частным фирмам.

Однако, как указывают исследователи, недостатком этих теорий является то, что в их рамках отношения третьего сектора и государства предстают конфликтными (Л. Саламон, Х. Аншейер). Подобная интерпретация также была подвергнута критике в рамках теории государства всеобщего благоденствия. Практика развития системы государственного социального обеспечения доказала, что размер и деятельность третьего сектора не будут уменьшаться, а отношения с государством не станут конфликтными. НКО работают как эффективный механизм, дополняющий государственную социальную политику (supplementing) в плане перераспределения огромных массивов финансовых средств и как самостоятельный экономический сектор, обеспечивающий завидную долю ВВП в государствах, где он силен. Кроме того, по мере развития основных моделей государства всеобщего благоденствия складывались и присущие им модели взаимоотношений государства и третьего сектора: скандинавская, либеральная и корпоративистская. Причины этого были логично представлены в рамках теории взаимозависимости, в соответствии с которой и сектор НКО («добровольческая неэффективность», «добровольческий партикуляризм», «добровольческий патернализм», «добровольческая незрелость» как аргументы теории несостоятельности третьего сектора) и государство сталкиваются с объективными ограничениями эффективности своей деятельности, что толкает их на взаимодействие.

Опираясь на мнения исследователей, автор делает вывод о том, что возможен теоретический синтез подходов, который помог бы раскрыть значение деятельности ассоциаций граждан более полно, поскольку деятельность добровольно создаваемых гражданами организаций ни в коей мере не может быть расчленена на сугубо производство социального капитала или предоставление услуг в силу ее априорной многомерности и внутренней связанности.

В четвертом параграфе *«Концепция политических сетей как методологический инструмент анализа»* раскрывается сущность концепции нового способа управления и описывается алгоритм сетевого анализа, который использовался в качестве инструмента в настоящем исследовании.

Современное управление претерпевает изменения, вызванные такими объективными причинами (Л. Сморгун). Процесс принятия решения не ограничен протекающим в рамках формальных государственных структур и государство потеряло свой статус единственного агента управления, «допустив» других акторов не только к процессу выработки политики, но и ее реализации. Бывшая единственной констелляцией акторов управления, состоящая только

из государственных структур, заменяется множеством различных комбинаций, включающих в себя бизнес-структуры, лоббистские группы, социальные движения и, конечно, НКО

Одним из новых инструментов анализа меняющегося процесса управления является концепция политических сетей (policy networks) Процесс управления протекает именно в сетях и представляет собой процесс взаимодействия между акторами, располагающими различными ресурсами. В ходе этого процесса происходит масса интеракций между акторами в отношении какой-либо проблемы, в ходе которых акторы раскрывают и отстаивают свои интересы, обмениваясь наличествующими у них ресурсами. Характерной особенностью этого процесса является его переговорный характер, а также осознание акторами общего интереса, состоящего в стремлении разрешить рассматриваемую проблему

В российской науке этот подход рассматривается более как методологический подход к исследованию политики, поскольку с помощью концепции можно успешно анализировать управленческий процесс в различных секторах политики. Алгоритм сетевого анализа предполагает последовательное прохождение нескольких стадий: реконструкция истории возникновения и развития сети в том или ином секторе политики, описание и анализ формального политико-правового контекста (окружающей среды), в котором существует та или иная сеть (совокупности экзогенных факторов); определение состава сети (акторов), выявление ресурсов, которыми располагают акторы, определение совокупности регулятивных, нормативных, когнитивных и символических компонентов, структурирующих поведение акторов в сети, их стратегии в процессе достижения консенсуса, определение и описание «продукта» деятельности сети в виде того или иного политического решения, а также форм его претворения в жизнь

Кроме того, анализ взаимодействия акторов в сети открывает возможность для интеграции подхода к изучению НКО в рамках концепции социального капитала. В соответствии с логикой сетевого взаимодействия, интеракции между акторами в сетях состоят исключительно на доверии. Такие горизонтальные структуры как сети могут существовать только на основе доверия в виду отсутствия других структур, поддерживающих кооперативное поведение, например, системы формально прописанных санкций. Акторы сети не выполняют обязательств из страха перед санкциями со стороны закона, экономическими потерями или исключением, но потому что верят, что другие акторы также исполняют свою роль и почувствуют необходимость и обязательства внести вклад в достижение общей цели. Одним из первых шагов в направлении анализа политических сетей, соответственно, видится выяснение того, действительно ли доверие является той нормой поведения, которая циркулирует в сети, и каким образом это отражается на конечном продукте взаимодействия: решении проблемы

Применение сетевого анализа позволяет зафиксировать логику политико-управленческого процесса, факторы, влияющие на траекторию его развития, зафиксировать его внутреннее содержание. Однако, прежде всего, сетевой анализ способен дать ответ на вопрос о формах и участии НКО в процессе выработки и претворении в жизнь политико-управленческих решений в том или ином секторе политики.

Во второй главе **«Формы и механизмы участия НКО в конструировании политического курса в сфере социальной политики в Республике Карелия»** на основе изложенных в первой главе теорий участия НКО в управлении, взаимодействия с органами государственной власти представлены результаты анализа участия НКО в политико-управленческом процессе на примере Республики Карелия. В главе даются ответы на важные вопросы исследования: каковы основные формы и механизмы участия НКО в разработке и реализации социальной политики, каковы причины их появления и факторы, обусловившие закрепление определенных форм и механизмов. Ответы на эти вопросы даются путем анализа исторического контекста возникновения и развития третьего сектора в Карелии, анализа институциональных возможностей участия НКО и анализа взаимодействия органов власти и НКО в политических сетях, складывающихся в процессе совместной работы по реализации проектов в рамках трансграничного сотрудничества НКО.

В первом параграфе *«Развитие третьего сектора в Карелии: контекст появления и закрепления механизмов участия»* предпринимается попытка реконструкции и анализа истории возникновения и развития НКО в Карелии с точки зрения выявления причин, повлиявших на появление и закрепление существующих механизмов участия в политическом процессе. Прежде всего, предпринимается попытка рассмотрения процесса развития карельского третьего сектора на фоне общероссийских тенденций с выделением общих черт и характерных особенностей случая Республики Карелия.

Первый период в развитии третьего сектора в России характеризуется активным ростом числа зарегистрированных НКО. В Карелии в обозначенный период проявлялись, в основном, схожие тенденции с добавлением некоторых отличительных особенностей. «Первопроходцами» третьего сектора в Карелии являются национальные движения, которые первыми прошли процесс институционализации с принятием новой организационно-правовой формы НКО, первыми включились в трансграничное сотрудничество и освоили виды деятельности, которые впоследствии оказались закрепленными за НКО в целом.

Активный рост числа зарегистрированных НКО начинается в Карелии только с 1995 г., что может быть объяснено довольно поздним приходом иностранных фондов в Республику и тем, что региональными властями НКО никогда не рассматривались в качестве дополнительного легитимизирующего фактора. Это впоследствии стало фактором,

определяющим особый характер отношений власти и НКО, проявляющийся больше в совместных действиях по разрешению конкретных проблем в социальной сфере, нежели в открытии для НКО каналов влияния на политических процесс. С этих позиций включение НКО в политические сети в республике впоследствии проходило в рамках распространенного дискурса об эффективности деятельности НКО по разрешению проблем, нежели артикуляции, представительству и отстаиванию интересов групп населения

Второй период в развитии российского третьего сектора характеризуется активизацией деятельности НКО как по инициированию множества проектов по разрешению социальных проблем с привлечением властей, так и по инициированию дискуссии с властями, центральной идеей которой была идея взаимодействия Карельский третий сектор в ходе своего развития также повторяет общероссийские траектории. Во вторую половину 90-х гг. в республике были созданы те организации, которые и определяют ландшафт третьего сектора в настоящее время. Однако и на втором этапе начинают проявляться некоторые тенденции, скорректировавшие траекторию развития карельского третьего сектора (например, особый размах приобрело женское движение и рост числа женских организаций), а также активизация деятельности зарубежных фондов и организаций на территории Республики (Европейского Союза, Баренц-секретариата, Совета Министров Северных стран). Нахождение в фокусе европейских грантовых программ обусловило и разобщенность карельского третьего сектора. Этим во многом может быть объяснено и отсутствие долгое время инициатив по созданию формальных площадок взаимодействия с органами власти, что свидетельствует о сохранявшейся незаинтересованности власти и третьего сектора в построении диалога, который бы выходил за рамки совместной деятельности по реализации проектов.

На развитие НКО в Карелии в этот период оказывала свое воздействие и политическая ситуация в республике. В период избирательной кампании 1998 г., которая характеризовалась чрезвычайно высоким уровнем конкуренции между региональными и муниципальными политическими элитами, НКО выпали из фокуса интереса властей, что, как уже было отмечено выше, отразилось на практически полном отсутствии легитимационной риторики властей в отношении НКО. Это также способствовало и отстранению третьего сектора в Карелии от политической борьбы и закрытию каналов участия в политическом торге.

Третий период в развитии НКО в России характеризуется масштабным процессом институционализации отношений третьего сектора и власти, который затронул и Карелию. Однако следует отметить, что складывание отношений НКО и власти в рамках копируемых

или изобретаемых институтов и площадок во многом является «запаздывающим» по сравнению с аналогичными тенденциями в других регионах страны

Таким образом, история развития третьего сектора в Карелии в общем отражает общероссийские тенденции, в то же время обнажая своеобразие и уникальность, что является результатом комбинации таких факторов, как, например, высокая электоральная конкуренция в 1998 г или высокая степень консолидации элит после 2002 г., следование федеральной риторике относительно развития некоммерческих организаций при глубоком вовлечении третьего сектора в международное сотрудничество, что способствовало развитию инструментальной риторике о его роли

Второй параграф **«Институционально-правовое пространство участия НКО в принятии и реализации решений в сфере социальной политики в Республике Карелия»** посвящен анализу формально закрепленных возможностей участия НКО в разработке и реализации решений в сфере социальной политики в Карелии

Региональное нормативно-правовое поле участия НКО в формулировании и реализации политических решений в сфере социальной политики имеет свои особенности. Частично это пространство задается совокупностью федеральных нормативно-правовых актов, прописывающих как общие рамки функционирования НКО, так и возможности участия НКО в управлении и предоставлении социальных услуг. Анализ федерального законодательства показывает, что, с одной стороны, существует широкое пространство для самостоятельной деятельности регионов в деле детальной регламентации участия НКО на «входе» и «выходе» в сфере социальной политики, однако сохраняется изначальный акцент на приоритете деятельности государственных органов в деле формулирования и реализации политического курса в этой сфере.

Общая правовая база взаимодействия НКО и органов власти в Карелии оказывается довольно «узкой» Основной нормой, закрепляющей право НКО на участие на «входе» является норма, закрепленная в статье 42 Конституции Республики Карелия, которая наделяет карельские НКО (хотя и не все, а только действующие на региональном уровне) правом законодательной инициативы Тем не менее, фиксация подобной нормы может рассматриваться НКО как один из важнейших каналов участия Обладая статусом субъектов права законодательной инициативы, НКО могут активно участвовать, например, в бюджетном процессе в Республике В соответствии с законом «О бюджетном процессе в Республике Карелия» субъекты права законодательной инициативы могут вносить поправки в обсуждаемый бюджет Республики, которые, однако, не затрагивают вопросы предоставления государственной поддержки негосударственным организациям

В настоящий момент в Карелии не принято таких законодательных актов, регламентирующих участие третьего сектора в процессе принятия и реализации решений, как, например, давно действующие в других регионах законы о взаимодействии органов власти с общественными организациями или законы о государственной поддержке НКО. Пространство для участия карельских НКО открывается, например, с помощью нормативных актов, регламентирующих деятельность самих органов власти, что, в принципе, является довольно распространенной практикой и в других регионах. Однако стоит отметить, что в отличие от других регионов, где подобные декларативные положения подкрепляются четко прописанными механизмами, которые находят свое место в пакетах специальных законов, в Карелии такая практика отсутствует.

Правовая база участия НКО в управленческом цикле на «выходе» также довольно скромна. Собственно, отсутствие рамочного закона о взаимодействии власти и НКО имеет результатом и правовую неопределенность в отношении привлечения НКО к реализации уже принятых решений. Это, в свою очередь, выступает определяющим фактором «стихийности» процесса взаимодействия, его фрагментарности и прерывности. Единственными каналами привлечения НКО к реализации принятых, хотя и без них самих, решений являются республиканские целевые программы.

Своеобразие институционально-правового пространства участия карельских НКО в реализации социальных обязательств государства в виде предоставления определенных социальных услуг (на «выходе») заключается в том, что эти функции были переданы в Республике с регионального на муниципальный уровень (в соответствии с законом «О некоторых вопросах организации социального обслуживания в Республике Карелия»). Также на муниципальном уровне были приняты акты, регламентирующие участие НКО в предоставлении социальных услуг.

Анализ формально-правовой базы участия НКО в реализации социальной политики в Карелии показывает, что формальное закрепление какой-либо роли НКО в претворении в жизнь решений в сфере социальной политики на региональном уровне практически отсутствует.

Существующие институциональные площадки взаимодействия также не являются эффективными каналами влияния НКО на формулирование социальной политики. Функционирующий с 2003 г. в Карелии Совет НПО при Законодательном Собрании, несмотря на свой статус совещательного органа при законодательном органе, не стал площадкой, с платформы которой карельские НКО участвуют в формулировании социальной политики на региональном уровне. Созданные же при органах исполнительной власти структуры взаимодействия с гражданским обществом координируют по большей

части участие НКО в реализации конкретных проектов и программ, тем самым, развивая участия НКО на «выходе»

В третьем параграфе *«НКО как поставщики услуг: участие в реализации социальной политики в рамках отдельных проектов»* на основе анализа процесса трансграничного сотрудничества карельских НКО и их взаимодействия с органами власти в ходе реализации совместных проектов раскрывается сложившаяся на сегодняшний день модель участия НКО в реализации социальной политики.

Автор приходит к выводу о том, что был упущен момент создания прочной правовой основы для включения НКО в процесс формулирования и реализации социальной политики в силу большего внимания к практикам трансграничного сотрудничества. Они надолго сняли с повестки дня вопрос взаимодействия на «входе», так трансграничное сотрудничество снижало активность НКО и органов по продвижению каких-либо законодательных инициатив, поправок, дополнений в действующее законодательство. Оно также снимало с повестки дня и вопрос правового закрепления кооперации на «выходе», в силу того, что подобная кооперация уже повсеместно наблюдалась и без формального закрепления. Этот фактор может рассматриваться в качестве одного из релевантных, наряду с другими при объяснении причин существующей узости возможностей участия НКО в формулировании и реализации социальной политики.

Автором был проанализирован процесс складывания отношений органов власти и НКО в рамках совместных проектов и сделан вывод о том, что первоначально взаимодействие заканчивалось на стадии оформления проектной заявки. Помехой для выстраивания диалога было отсутствие доверия акторов друг к другу, что показывает анализ аргументов представителей НКО. Диалог органов власти и НКО по большей части выстраивался на основе существующих социальных сетей, в которые были включены представители третьего сектора и власти и которые мобилизовались для реализации проекта (как необходимый ресурс).

Одним из важных результатов исследования является вывод о том, что довольно масштабный и многомерный характер проектов, не становился основой для продолжения и поддержания достигнутого уровня взаимодействия после прекращения проекта. Проект чаще всего представлял собой законченный фрагмент деятельности с определенными результатами (новые услуги, новые технологии, разработанные при помощи зарубежных НКО-партнеров), активное использование которых впоследствии происходило только НКО. Ни НКО, ни органы власти по завершению проекта не выступали в качестве сил, поддерживающих жизнеспособность создаваемых систем взаимодействия. Причиной этого можно, прежде всего, считать как отсутствие необходимого институционально-правового

пространства использования наработанных результатов органами власти, так и восприятие ими подобной деятельности как дополняющей к их основной деятельности

Как отмечают респонденты в большинстве случаев взаимодействие с органами власти несет на себе отпечаток фрагментарности, «однопроектности», прерывистости и «бессистемности». Эффективное решение сложных социальных проблем, разработка новых практик социальной помощи, устойчивое улучшение ситуации отдельных групп населения, - все это объединило акторов во множество сетей, выстраивающихся вокруг конкретных проблем. Однако акторы становились участниками сетей в силу того, что этого требовали конкретные проекты. Поэтому большинство из сложившихся сетей, можно условно назвать «однопроектными». Обмен ресурсами и образцы достижения консенсуса, соглашения и обещания продолжения сотрудничества не переходили границ, очерчиваемых условиями проекта, и не становились базисом для взаимодействия во «внепроектной среде», не принимали форму долгосрочных практик.

Подобная модель взаимодействия, однако, наблюдается и на региональном и на муниципальном уровне. Однако диалог органов власти и НКО на местном уровне имеет несколько особенностей. Местные чиновники оказываются более значимыми акторами для НКО, поскольку обладают важными ресурсами (в пределах своей компетенции), которые могут гарантировать успешное выполнение проектных целей и задач. Их активное участие обусловлено также тем, что на местный уровень был передан довольно значительный объем полномочий в части предоставления социальных услуг. Многие из местных чиновников в прошлом сами были заняты в третьем секторе, что обусловило привнесение ими дискурса важности взаимодействия с НКО и на уровень принятия решений в системе местного самоуправления. В силу этого практика фрагментарности и прерывистости участия НКО в разрешении социальных проблем на местном уровне постепенно уступает место практике, когда НКО выступают со-производителями социальных услуг и со-исполнителями решений в сфере социальной политике. Практики совместной работы НКО с региональными властями в большинстве своем постигает участь законченных проектов, результаты которых не включаются органами власти в качестве составных компонентов своей деятельности, а рассматриваются, скорее, как примеры успешного взаимодействия с третьим сектором, ценные сами по себе.

В заключении подводятся общие итоги исследования, формулируются основные выводы работы.

ПУБЛИКАЦИИ

Основные положения диссертации нашли отражение в следующих публикациях.

В ведущих рецензируемых журналах и изданиях:

1. Демидов А А Управление и социальная политика, рамки участия некоммерческих организаций / А А Демидов // ПОЛИТЭКС (Политическая экспертиза). - 2007. - №4 - С. 149 – 164 (дополнение к перечню ведущих рецензируемых научных журналов и изданий ВАК (редакция июль 2007 г)),

В других журналах и изданиях:

- 2 Демидов А А. НКО. от социального капитала к социальной политике / А А Демидов // Материалы Межведомственной региональной конференции "Актуальные вопросы истории, политики и права - Петрозаводск. Изд-во ПетрГУ, 2006 - С 156 - 161 ;
- 3 Демидов А А Процесс управления в Карелии, привнесение новых методов некоммерческими организациями / А А Демидов // Материалы международной конференции, посвященной 60-летию Карельского филиала РАН - Петрозаводск Изд-во КарНЦ РАН, 2006 - С. 37- 40 ,
- 4 Демидов А А Неправительственные организации в процессе трансграничного сотрудничества привнесение европейских методов управления / А А Демидов // Материалы 4-го Всероссийского конгресса политологов - Москва Изд-ва МГИМО, 2006 - С 77 - 81,
- 5 Демидов А А Некоммерческие организации в западной исследовательской традиции теоретические основы изучения / А. Демидов // Социально-политический альманах «Северное измерение» - Петрозаводск Изд-во ПетрГУ, 2007 - Вып 1 - С 105 - 119,
- 6 Демидов А. НКО в концепции социального капитала «аккумуляторы» доверия? // Новая Россия. проблема доверия в современном российском политическом сообществе. [сб науч ст] - М Изд- во РГГУ, 2007 - Ч 1,
- 7 Демидов А А НКО в управлении и социальной политике: рамки инструментальной модели / А А Демидов // Социально-политический альманах «Северное измерение» - Петрозаводск. Изд-во ПетрГУ, 2008. - Вып 2 - С 115- 127

Подписано в печать 11 09 2008 г. Заказ № 48

1,64 п. л. Тираж 100 экз.

Отпечатано на факультете философии и политологии СПбГУ
199034, С.-Петербург, Менделеевская лин., д. 5