



003473345

На правах рукописи

Е. Шестакова

Шестакова Елена Валентиновна

**Государственная политика по взаимодействию власти с
институтами гражданского общества в современной России
в 2000-е годы.**

Специальность 23.00.02 – Политические институты, этнополитическая
конфликтология, национальные и политические процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

18 ИЮН 2009

Пермь 2009

Диссертация выполнена на кафедре политических наук историко-политологического факультета Пермского государственного университета

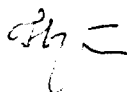
Научный руководитель:	доктор исторических наук, профессор Любовь Александровна Фалеева
Официальные оппоненты:	доктор исторических наук, профессор Мохов Виктор Павлович кандидат политических наук Бойко Сергей Сергеевич
Ведущая организация:	Институт философии и права УРО РАН

Защита состоится 18 июня 2009 г. в 12.00 часов на заседании Диссертационного совета К 212.189.04 по политическим наукам при Пермском государственном университете по адресу: 614990, г. Пермь, ул. Букирева, 15, Пермский государственный университет, корп. 8., ауд. 301.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Пермского государственного университета.

Автореферат разослан «15» мая 2009 г.

Ученый секретарь
Диссертационного Совета,
кандидат политических наук

 Н.В.Борисова

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Институциональное оформление взаимоотношений власти и организованных структур гражданского общества является сегодня одним из важнейших направлений анализа и конструирования социально-политической реальности российского общества. Гражданское общество рассматривается исследователями с разных позиций и подходов, в том числе оно может рассматриваться и как политический конструкт, если иметь в виду, что гражданское общество возникает не само по себе, а учреждается, патронировается, цементируется, конструируется, структурируется, осознается и т.д.

Для политической науки актуальность проблематики взаимодействия власти и организованных структур гражданского общества связана, в том числе, и с потребностью анализа государственной политики в сфере построения новых механизмов взаимодействия с гражданским сектором современной России, определения степени ее эффективности, а также с ключевым для анализа политического процесса вопросом о его субъектах и факторах, о перспективах развития российской политической системы и политического режима.

Элементами нового механизма взаимодействия государства и гражданского общества в современной России являются такие институты, как Общественная палата РФ и Общественные палаты в регионах. С начала 2000-х гг. начинается также новый этап государственной молодежной политики, который характеризуется активным вмешательством органов государственной власти в создание молодежных политических организаций, введением государством новых механизмов по интеграции политически и общественно активной молодежи в политическую систему. Одним из основных механизмов государственной молодежной политики становится повсеместное учреждение молодежных парламентов.

На этом фоне часть организаций гражданского общества, прежде всего, крупные сетевые организации правозащитного характера и ряд других, стала все больше дистанцироваться от властных структур, отказываться от участия в официальных мероприятиях и проектах. Обеспокоенность НКО-сообщества в отношении формирования со стороны властей «общественной» вертикали привела их к поиску альтернативных моделей взаимодействия НКО и государства. Подобные модели нацелены на расширение горизонтальных связей и возможностей НКО – сообщества, а не на формирование вертикально – иерархического принципа взаимодействия.

Во многом, существующие дисфункции обусловлены противоречивостью процессов институционализации новых для современной России общественно-государственных институтов. Научная потребность в осмыслении новых механизмов и практик

взаимодействия власти и гражданского общества обуславливает актуальность темы данного диссертационного исследования.

Степень научной разработанности проблемы. Многоплановость исследуемой проблематики, необходимость анализа концептуально-теоретических и эмпирических сюжетов объясняют значительное разнообразие источников и литературы. Научную литературу, используемую в диссертационном исследовании, можно разделить на следующие группы:

- исследования взаимодействия государства и общества в рамках теорий гражданского общества;
- исследования региональных практик и механизмов взаимодействия власти и гражданского общества;
- исследования процессов формирования и функционирования новых общественно-политических институтов, в том числе Общественной палаты Российской Федерации, Общественных палат и Молодежных парламентов субъектов РФ.

Исследования взаимодействия государства и общества в рамках теорий гражданского общества.

На сегодняшний день существует обширная литература по проблемам гражданского общества, включающая в себя монографии и статьи отечественных и зарубежных исследователей в области политологии, философии, социологии, социально-политической мысли. Это работы западных теоретиков гражданского общества М. Вебера, Т. Гоббса, Г.-Ф. Гегеля, Дж. Локка, Н. Макиавелли, К. Поппера, А. Тойнби, А. Грамши, И. Дьюэйса, В. Острома, В. Рикера и др. Разнообразные подходы к теоретическому объяснению определяющих черт современного гражданского общества, в частности различение сфер действия и функций гражданского общества и государства, даны в работах таких зарубежных исследователей, как Э. Арато, М. Берихард, П. Бурдьё, Э. Геллнер, Дж. Козин, Р. Патнэм, Ф. Шмиттер. Особое место в западной политической науке занимает концепция публичной политики, сформированная во второй половине XX в. (Ю. Хабермас, Р. Дарендорф, В. Шлюхтер, Ш. Эйзенштадт). В рамках данной концепции детально исследуются механизмы, институты и процессы формирования реальной политики, принятия и осуществления политических решений, анализа и оценки достигнутых результатов и упущений в различных областях общественной жизни.

Основные модели взаимодействия групп интересов и государства представлены концепцией “плюралистической демократии” (Г. Ласки, М. Дюверже, Р. Даль) и неокорпоративизма (Г. Шмиттер, Г. Лембрух, С. Роккан и др.).

В российской политической науке интерес к изучению проблем формирования гражданского общества в России, механизмов участия структур гражданского общества в решении социально-политических вопросов возник сравнительно недавно. Несмотря на это, следует отметить, что для России эта тема является весьма актуальной, доказательством чего служат многочисленные публикации и монографии, посвященные проблематике гражданского общества.

Среди них в первую очередь можно назвать труды сотрудников Института мировой экономики и международных отношений РАН¹. Изучение современного состояния гражданского общества в России осуществляется в рамках отдельной программы Московского Центра Карнеги, в которой проводится «инвентаризация», определяются тенденции и перспективы становления гражданского общества в России, а также факторы, способствующие или препятствующие его развитию². Проблематика гражданского общества находилась в центре внимания представительного ежегодного международного симпозиума «Куда идет Россия?», проводимого Интерцентром с 1994 года. В 2003 году вышел последний сборник из этой серии «Куда пришла Россия?», в котором были произведены промежуточные итоги процессов трансформации российского гражданского общества.

Гражданское общество часто представляется исследователям как «третий сектор», действующий независимо от двух других секторов общества — государства и рынка, но в то же время играющий роль посредника между ними. В рамках данного подхода особое внимание уделяется изучению некоммерческих организаций (НКО). НКО в регионах России в качестве актора политики изучены слабо, фрагментарно. Среди публикаций преобладают описания на уровне отдельных регионов³.

¹ Гражданское общество. Мировой опыт и проблемы России / Под ред. В.Г. Хороса. - ИМЭМО РАН. М.: Эдиториал УРСС, 1998. - 312 с.

Гражданское общество в России: структуры и сознание / Под ред. К.Г. Холодковского - ИМЭМО РАН. М.: Наука, 1998. - 256 с.

² Гражданское общество и политические процессы в регионах / Петров Н., Авдонин В., Белокурова Е., Яргомская Н., Голосов Г., Звоновский В., Суховольский В. // Моск. Центр Карнеги: Рабочие материалы. Вып.3. 2005. - 70 с. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.carnegie.ru/tu/pubs/workpapers/WP-2005-03-www.pdf>

Гражданское общество: экономический и политический подходы / Ворожейкина Т., Шведов Г., Аузан А., Липман М., Петров Н. // Моск. Центр Карнеги: Рабочие материалы. Вып.2. 2005. - 31 с. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.carnegie.ru/tu/pubs/workpapers/WP-2005-02-www.pdf>

Пути российского посткоммунизма: Очерки / Под ред. М. Липман и А. Рябова. - М.: Изд-во Р. Эллинина, 2007. - 307 с.

³ Сунгуров А.Ю. Становление гражданского общества в Санкт-Петербурге и России // Общественные науки и современность. 1997. № 3. - С. 55-64; Романов П.В. Негосударственные организации в Самарской области // Социологический журнал. 2001. № 2. - С. 26-31; Тушенко Н.Ф. Казачье движение в Кубани: на пути к гражданскому обществу // Социологические исследования. 2001. № 2. - С. 35-45; Белокурова Е.В. «Третий сектор» и региональные власти // Политическая социология и современная российская политика / Под ред. Г.Голосова, Е.Мелешкиной. СПб: Борей-принт, 2000. - С. 272-294.

Особо выделяются исследования, которые анализируют теоретические и практические проблемы функционирования групп интересов в США, странах Европы и в современной России¹.

Процесс взаимодействия власти и общественных организаций исследуется в рамках анализа публичной политики в работах: Т.Е.Ворожейкиной, Ю.А. Красина, С.П. Перегудова, Н.М. Римашевской, Г.Г. Водолазова, А.А. Галкина, Л.В. Сморгунова, А.И. Соловьёва, А.Ю. Сунгурова, И.С.Семененко, А.А. Дегтярева, В.В. Желтова, Б.И. Краснова, В.А. Медведева, Ю.М.Розановой, С.В. Рогачева и др. В трудах отечественных ученых уделяется внимание механизмам и технологиям взаимодействия органов власти и общественных организаций (М.Г. Анохин, К.С. Гаджиев, З.Т. Голенкова, Е.Я. Дугин, З.М. Зотова, В.Н. Киселев, В.А. Кулинченко, И.А. Куликова, М.В. Лазарев, К.О. Магомедов, Е.Г. Морозова, Л.С. Никовская, Г.Ю. Семигин, А.А. Федунин, Л.Д. Чернышева, С.И. Чугрин, Л.Т., В.Н. Якимец и др.).

Социально-психологические основы становления современного российского гражданского общества исследуются в работах Г.Г.Дилигенского, В.И. Пантина и В.В. Лапкина, Р.И. Капелюшников. Также можно отметить работы отечественных авторов, посвященные особенностям российской политической культуры и ее влияния на формирование гражданского общества².

Социологические исследования анализируют степень и формы активности граждан в процессе формирования гражданского общества, фиксируя их преимущественную сосредоточенность на простом самосохранении и естественном желании выжить. Как один

¹ Афанасьев М.Н. Власть и общество в постсоветской России: новые практики и институты. - М.: МОНФ, 1999. - 224 с.; Бакун Л.А. Группы в политике: к истории развития американских теорий // Политические исследования. 1999. № 1. - С.163-164; Галкин А. А. Индивид и гражданское общество: российская специфика // Власть. 1999. № 8. - С.33-39; Галкин А.А., Федосов П.А., Валентей С.Д., Соловей В.Д. Федерализм и публичная сфера в России // Политические исследования. 2001. № 4. - С.96 - 128; Валентей С. Д., Нестеров Л. И. Развитие общества в теории социальных альтернатив. - М., 2003. - 200 с.; Заславская Т. И. О социально-трансформационной структуре российского общества // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2000. № 1. - С.15-19; Заславская Т. И. О некоторых методологических вопросах исследования современного российского общества / Куда идет Россия? Кризис институциональных систем: Век, десятилетие, год / Под ред. Т. И. Заславской. М., 1999. - С. 135-143; Клямкин И. М., Тимофеев Л. М. Теневой образ жизни (Социологический автопортрет постсоветского общества) // Политические исследования. 2000. № 4. - С.121-132; Перегудов С.П., Лапина Н.Ю., Семененко И.С. Группы интересов и российское государство. - М.: Эдиториал УРСС, 1999. - 350 с.; Нечаев Д.Н. ФРГ: от государства партий к государству общественных объединений? // Политические исследования. 2002. № 2. - С.155 - 160.

² Глебова И.И. Политическая культура современной России: облик новой русской власти и социальные расколы // Политические исследования. 2006. № 1. - С.33 -45; Петухов В. Политическое участие и гражданская самоорганизация в России // Мировая экономика и международные отношения. 2004. № 8. С.26 - 35; Пивоваров Ю. Русская политическая культура и political culture (Общество, власть, Ленин) // Pro et Contra Т. 7. 2002. № 3. - С.23 - 50.[Электронный ресурс]. URL: <http://www.carnegie.ru/tu/pubs/procontra/v7n3-02.pdf>

из возможных путей построения гражданского общества предлагается организация процесса управления социализацией индивида и институционализация социальных систем¹.

Существенный вклад в изучение особенностей гражданского общества в России в контексте исторических и культурных традиций вносят работы А.Д. Хлопина, Г.Л. Кертмана и К. Клемана².

Правовые аспекты взаимодействия органов власти и общественных организаций обстоятельно исследуются в работах Н.Ю. Беляевой, В.Д. Мазасва, А.Ф. Малого, С.А. Солдатов, А. Шастинко и др.

Современное состояние исследований по проблематике гражданского общества в России позволяет делать выводы о том, что сегодня назрела и научная, и общественно – практическая потребность не только в комплексных междисциплинарных исследованиях, но и в комплексных интердисциплинарных исследовательских проектах по анализу и мониторингу развития гражданского общества.

Исследования региональных практик и механизмов взаимодействия власти и гражданского общества

При проведении научного политологического анализа региональных практик и механизмов взаимодействия органов государственной власти и организованных структур гражданского общества автор опирается на разработки политической регионалистики. На материалах России типологию региональных процессов создали А.В. Дахин и Н.П. Распопов, выделившие базовые и периферийные процессы и систему их акторов. В.Я. Гельман, С.И. Рыженков и М. Бри применили процедурный анализ трансформаций к регионам России 1990-х гг., обосновали структуру акторов политических процессов и их важнейшие параметры. Теоретические модели регионального политического процесса в России создали также Р.Ф. Туровский и Д.В. Доленко (в полититико-географическом аспекте), Н.И. Шестов и В.А. Ковалёв (с позиций «общей» политической науки). Региональный политический процесс в России в аспекте взаимодействия его субъектов проанализирован в монографии В. Я. Гельмана и С. И. Рыженкова, статьях Н. И. Шестова, В. А. Ковалёва.

Конструктивна позиция ряда исследователей, которые преодолевают государственно-правовой «фетишизм». Так, Е.В.Морозова трактует термин «региональная политика» как «все

¹ Резник Ю. Формирование институтов гражданского общества (соционженерный подход) // Социе. 1994. № 10. – С.21 – 30.

² Клеман К. Появление социальных движений нового типа в России // Институциональная политология: Современный институционализм и политическая трансформация России / Под ред. С.В.Патрушева. – М.: ИСП РАН, 2006. – С. 229-264; Хлопин А.Д. Гражданское общество versus социум клик // Институциональная политология: Современный институционализм и политическая трансформация России / Под ред. С.В.Патрушева. – М.: ИСП РАН, 2006. – С. 299-316; Кертман Г.Л. Государственный патернализм как мера власти и политики // Институциональная политология: Современный институционализм и политическая трансформация России / Под ред. С.В.Патрушева. – М.: ИСП РАН, 2006. – С. 122-131.

многообразие властных структур, органов местного самоуправления, гражданских инициатив и других горизонтальных образований, а также отношений между ними, соответствующих норм и региональной политической культуры»¹. Сходные формулировки предлагают представители пермской школы политической науки (Н.В.Борисова, П.В.Панов, Л.А.Фадеева²).

В рамках регионалистики особое внимание уделяется изучению законодательной (представительной) власти в регионе (работы А.Ю. Глубоцкого, А.В. Кышева³, П.В. Панова, К.А. Пуниной⁴ и др.). Ключевыми для характеристики участия региональных органов законодательной (представительной) власти в политическом процессе являются концепции региональных политических режимов, разработанные В.Гельманом, С.Рыжиковым, В.Нечасвым, С.Борисовым. Несмотря на то, что в последние годы концепции региональных политических режимов разделили судьбу транзитологического подхода, они до сих пор обладают серьезным эвристическим потенциалом, в том числе для понимания состояния гражданского сектора в регионе.

Региональный политический процесс в Пермском крае рассмотрен в работах Д.Г. Красильникова, К.А. Пуниной, О.Б.Подвишцева, П.В.Панова, К.А. Сулимова. Разнообразным аспектам политического развития Законодательного Собрания Пермской области (края) посвящены работы пермских исследователей Л.А. Фадеевой, В.П. Мохова, О.Б.Подвишцева, Н.В. Борисовой, П.В. Панова.

Исследования процессов формирования и функционирования новых общественно - политических институтов – Общественной палаты Российской Федерации, Общественных палат и Молодежных парламентов субъектов РФ.

Исследования процессов формирования и деятельности Общественной Палаты РФ и Общественных палат субъектов РФ ведутся по нескольким направлениям. Говоря о месте Общественной палаты в системе отечественной политической науки, можно обозначить две принципиальные точки зрения. Первая: новый орган – площадка для диалога между властью и обществом (Г. Томчин⁵, С. Абакумов⁶ и др.). Вторая позиция заключается в том, что

¹ Морозова Е.В. Региональная политическая культура. – Краснодар: Изд-во Кубан. гос. ун-та, 1998. – С.58.

² Панов П.В., Фадеева Л.А. Региональная политика: институционализация, трансформация, традиции // Мировая политика: проблемы теоретической идентификации и современного развития. М., 2006. – С.321-348; Борисова Н.В. Институционализация региональных политических систем: теоретические аспекты // Политический альманах Прикамья. Пермь, 2002. Вып.2. – С.41-46.

³ Глубоцкий А.Ю. Партийная составляющая Законодательных собраний российских регионов / А.Ю. Глубоцкий, А.В. Кышев // Политические исследования. 2003. № 6. – С.80.

⁴ Панов П.В., Пунина К.А. Конфликты и «порядок» в региональном парламенте // Политические исследования. 2003. № 6. – С.125-134.

⁵ Томчин Г. Гражданское Общество в России: о чем речь? [Электронный ресурс]. URL: <http://www.polit.ru/lectures/2006/06/02/tomchin.html>

⁶ Абакумов С.А. От Гражданского Форума до создания Общественной палаты РФ (2001 -2005). – М., 2005. – 344 с.

такого диалога не будет, Общественная палата окажется встроенной в «вертикаль» власти (В. Н. Руденко¹, А.А. Кара-Мурза², Н.Петров³, В.Водолазов, М.Липман и др.).

В рамках социологии сложилась большая группа специально проведенных исследований ВЦИОМа, Левада- Центра, Мониторинга РОМИР, ЦИРКОНа, ГУ — ВШЭ. Ценность социологических данных состоит в научной теоретизации влияния общественного мнения на процессы становления новых общественно-политических институтов, как на уровне Центра, так и на уровне региона, а также в выявлении степени влияния российских НКО на власть.

Большую группу исследований составляют труды отечественных ученых - специалистов в области теории государства и права, конституционного, административного, международного права, государственного управления. Данное направление представлено работами С.В. Федосова, Л.Ю. Грудцкой, А.К.Глухарева, А.Г.Кучерены, А.О.Воропцова, В.И. Червонюка, О.Н.Коломытцева, И.Г.Горбунова, Л.А.Лариной и др.

Анализ научной литературы по теме молодежного парламентаризма в России показывает, что изучение данного вопроса, которое в России началось в 1990-е годы, до сих пор не имеет значительной исследовательской традиции. Однако интерес к проблеме в научной среде велик. Можно отметить работы: Л.А. Боброва, М.Ю. Калинкиной, Н.М. Беляевой, А.В. Кочеткова, С.В. Кочнева, О.Е. Куценко, Д.А. Маяцкого, А.В. Соколова и др.

Исследование новых общественно-политических институтов и практик в теоретическом отношении всегда является своеобразным вызовом политической науке. Представленный анализ научно-теоретического осмысления становления новых форм и моделей взаимодействия власти и общества, в том числе на региональном уровне, можно оценить, как одну из попыток ответить на такой вызов.

Объектом исследования выступает государственная политика, направленная на формирование новых механизмов взаимодействия власти и общества в современной России (2000-е годы).

Предмет исследования — взаимодействие органов государственной власти и организованных структур гражданского общества, представленных неправительственными некоммерческими организациями, в процессе формирования и реализации новой государственной политики в современной России.

¹ Руденко В.Н. Два пути развития демократии ассамблей, или есть ли будущее у общественных палат // ЧиновникЪ. 2005. № 2. [Электронный ресурс]. URL: <http://chinovnik.uapa.ru/modern/issue.php?id=43>

² Кара-Мурза А.А. Общественная палата: ее роль и место в российской политике // Формула права. 2005. № 1. – С.20 - 23

³ Петров Н. Общественная палата для власти или для общества? // Pro et contra. 2006. № 1.- С.40-58.

Государственная политика представляет собой, во-первых, совокупность соподчиненных действий многих людей, во-вторых, взаимодействие управленческих звеньев и блоков институционального механизма, направленное на выработку и реализацию стратегических целей и решений и, в-третьих, определенный управленческий цикл, в котором отсутствует жесткая последовательность функциональных фаз, поскольку нередко они идут параллельно, и в этом круговороте нет четко определенного начала и конца.

Новая государственная политика в современной России понимается как неотъемлемая составляющая социально-политического курса государства, разрабатываемая и реализуемая органами государственной власти федерального и регионального уровней и направленная на институционализацию взаимоотношений государства и общества через создание новых механизмов их взаимодействия.

В качестве новых общественно-политических институтов в рамках исследования рассматриваются созданные либо воссозданные на федеральном и региональном уровнях Общественные палаты и Молодежные парламенты. Общественные палаты призваны обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан, общественных объединений, органов государственной власти и органов местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития, обеспечения национальной безопасности, защиты прав и свобод граждан, конституционного строя и демократических принципов развития гражданского общества путем:

- 1) привлечения граждан и общественных объединений к реализации государственной политики;
- 2) выдвижения и поддержки гражданских инициатив;
- 3) проведения общественной экспертизы;
- 4) осуществления общественного контроля над деятельностью органов государственной власти, а также за соблюдением свободы слова в средствах массовой информации;
- 5) выработки рекомендаций органам государственной власти при определении приоритетов в области государственной поддержки общественных объединений и иных объединений граждан, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества в Российской Федерации.

Молодежный парламентаризм представляет собой систему представительства прав и законных интересов молодежи как особой социальной группы, основанной на создании и функционировании при органах государственной власти или в установленном ими порядке специальной общественной консультативно-совещательной структуры молодежи - молодежного парламента, а также иных общественных институтов участия молодых граждан в жизни государства.

Помимо новых институтов, автор считает необходимым ввести в исследовательское поле и новые практики взаимоотношений власти и общества на уровне региона, рассмотрев их на примере Пермского края.

Целью исследования является определение роли и места новых общественно-политических институтов в процессе становления и реализации государственной политики взаимодействия власти и гражданского общества.

Задачами исследования:

- выявить факторы, оказавшие влияние на формирование новых механизмов взаимодействия органов государственной власти с организованными структурами гражданского общества;
- определить особенности становления Общественной палаты РФ и региональных Общественных палат;
- дать оценку опыту функционирования Общественной палаты РФ и региональных Общественных палат;
- оценить степень эффективности влияния новых общественных институтов на процесс выработки и реализации государственной политики в области общественных отношений;
- описать модель взаимодействия власти и общества, сложившуюся на территории Пермского края;
- на примере механизма формирования Молодежного парламента при Законодательном собрании и процессов, связанных с принятием Закона Пермского края «Об Общественной палате Пермского края», выявить и объяснить специфику новых для региона практик взаимодействия общества и государства;
- определить роль законодательного органа региона в формировании новых механизмов интеграции общественного сектора в реализации государственной политики в сфере развития российского гражданского общества.

Хронологические рамки исследования. Исследование охватывает период с 2000 г. по 2009 г. Начальная дата исследования обусловлена сменой политического руководства страны в 2000-м г. и формированием нового политического курса. Приоритетом власти в этот период стали задачи по укреплению вертикали власти, федеративных отношений, изменению стратегии во взаимоотношениях со структурами гражданского общества, примером чего стало подготовка и проведение I Гражданского форума в Москве. В период федерального избирательного цикла 2003-2004 гг. к централизации властной «вертикали» добавилась и централизация «партийной вертикали», а с 2005 года и новая процедура приведения к власти губернаторов. В этих условиях политическое пространство в регионах стремительно

сужалось, политическая жизнь унифицировалась, подчиняясь централизации и приобретая периферийное значение в общенациональной политике. Данный этап характеризуется активным вмешательством государства в создание молодежных политических организаций, введением новых механизмов по интеграции политически и общественно активной молодежи в политическую систему. После принятия Федерального закона № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» с 2005 -2006 гг. начался процесс создания региональных общественных палат, который продолжается до сегодняшнего времени.

Методологическую основу исследования составляет совокупность подходов, разработанных в рамках системного анализа и концепта публичной политики. С позиции системного анализа любые сообщества можно рассматривать как постоянные образования, функционирующие в рамках более широкой среды. Они характеризуются как целостные системы, состоящие из определенного комплекса взаимосвязанных элементов, которые можно вычлениить и анализировать. Системы имеют довольно четкие границы, отделяющие их от окружающей среды, причем они проявляют тенденцию к равновесию. Суть системного анализа состоит в том, что мир политического изучается как комплекс элементов, образующих целостную систему в ее связи со средой — гражданским обществом и экономико-хозяйственной системой.

Для любой системы, в том числе политической, характерны три основополагающих измерения:

- реально существующее и проявляющееся в структуре;
- действие, поведение или функция;
- становление или эволюция.

В рамках концепта публичной политики представляется актуальным анализ такого инструмента научного анализа взаимодействия государственных органов и структур гражданского общества, как политические сети (модель политических сетей Г. Лембруха), объединенные общим интересом, взаимозависимостью, сотрудничеством и равноправием. Данный вид взаимодействия, во-первых, представляет собой такую структуру управления публичными делами, которая связывает государство и гражданское общество и состоит из множества разнообразных государственных, частных, общественных организаций и учреждений, имеющих некий совместный интерес. Во-вторых, политическая сеть складывается для выработки соглашений в процессе обмена ресурсами, имеющимися у нее акторов, что предполагает их заинтересованность друг в друге. В-третьих, важным элементом политической сети выступает общий кооперативный интерес, отличающий ее от рынка, где каждый участник преследует, прежде всего, собственные интересы. В-четвертых, между участниками сети складываются горизонтальные связи, так как с точки зрения

возможностей формирования совместного решения все они равны. В-пятых, сеть – это договорная структура, основанная на согласованных формальных и неформальных правилах коммуникации, в которой действует особая культура консенсуса. Сети применяют как неформальные практики, так и формальные нормы взаимоотношений, могут быть плюралистическими либо корпоративистскими, сочетая в различных пропорциях эти начала, складываются длительно и зависят от историко-культурных факторов среды бытования.

В области публичной политики существует значительное разнообразие подходов, представленных в работах Ю.А.Красина, Н.Ю.Беляевой, С.П.Перегудова и др. В рамках диссертационного исследования в качестве рабочего определения используется предложенное А.Ю.Сунгуровым: «публичная политика - программы и приоритеты органов власти, механизмы и технологии их реализации, выработанные на основе и с учетом ожиданий социальных групп (страт) общества через их представителей»¹. Он выделяет 4 варианта взаимодействия органов власти и структур гражданского общества:

- **партнерское взаимодействие** предполагает модели поддержки развития НКО: «модель садовника», партнерскую модель и «Модель архитектора»;
- **взаимодействие, основанное на доминировании власти**, подразделяется на патерналистскую модель и модель «Приводных ремней»;
- **отсутствие взаимодействия** – это модель игнорирования со стороны государства большинства НКО, он не мешает, но и не помогает их деятельности;
- **конфронтация** предполагает модели «Борьбы с противником» и «Гражданского неповиновения».

Также методологически важным является замечание Ю.А.Красина о том, что основным показателем, позволяющим судить о том, насколько публичная политика соответствует своему главному назначению: проявлять публичный интерес общества, выступает состояние публичной сферы. Именно в пространстве свободного дискурса разнообразные частные интересы проходят сквозь сито общественной оценки, которая выявляет, какие из них настолько значимы, что должны стать предметом публичного интереса и, следовательно, предметом государственной политики.²

Важную методологическую ценность представляют предложенные Я.А.Пляйсом подходы к анализу и типологии взаимоотношений власти и гражданского общества.

В качестве методов исследования использовались:

¹ Сунгуров А.Ю. Возможности участия академического сообщества в реальном политическом процессе России / Презентация А.Ю.Сунгурова в рамках Методического семинара «Policy paper» по-русски: подготовка и внедрение властных решений в публичной сфере. – СПб., 2008. – 20-21 марта.

² Красин Ю.А. Российские проблемы публичного / Материалы конференции по итогам российско-канадского проекта по публичной политике Университет Калгари – Горбачев-Фонд, 1-2 февраля 2005 г. [Электронный ресурс]. URL: – Режим доступа: http://www.gorby.ru/cubrs.asp?rubr_id=451&art_id=23992

- кросс-региональный анализ: на основе этого метода был проведен сравнительный анализ институционально-правовых основ 30 Общественных палат субъектов Российской Федерации;

- анализ документов; выступлений и заявлений лидеров и активистов некоммерческого сектора и общественных организаций;

- метод включенного наблюдения (на протяжении 2006 – 2009 гг. автор исследования в качестве эксперта был включен в процесс работы над такими проектами, как проект закона Пермского края «Об Общественной палате Пермского края», принятого Законодательным собранием Пермского края в декабре 2008 г.; проект Положения о Молодежном парламенте при Законодательном собрании Пермского края и проектом положения «О порядке формирования Молодежного парламента Пермского края», принятых в 2007 – 2008 гг.

- темпоральный анализ нормативно-правовой базы. Этот метод используется с целью выявления изменений в законодательной базе, определяющей формально-легальные рамки новых институтов гражданского общества и регламентации взаимодействий с органами власти;

- мониторинг прессы; данный метод используется для выяснения существующих в обществе тенденций оценки действующей власти,

Источниковая база исследования представлена несколькими группами источников.

Во-первых, это нормативные документы, которые позволяют провести анализ становления Общественной палаты РФ и региональных общественных палат с формально-легальной точки зрения. Это федеральные законы, регулирующие деятельность Общественной палаты РФ и общественных органов, созданных при исполнительных/законодательных, федеральных/региональных органах власти. Также были проанализированы нормативно-правовые документы, которые приняты в субъектах РФ и регламентируют взаимодействие власти и структур гражданского общества на местах. Особое внимание уделено в работе анализу нормативных документов, принятых в Пермском крае.

Второй группой источников выступили протоколы и стенограммы заседаний Общественной палаты РФ. В протоколах и стенограммах заседаний Общественной палаты РФ (особенно в начале ее деятельности) зафиксированы основные направления в развитии нового органа, его влияние на общероссийский политический процесс.

Третью группу источников составили многочисленные внутренние документы Общественной палаты РФ и Палат субъектов РФ, изложенные в форме обращений, заявлений, экспертного мнения, рекомендаций, решений, соглашений и других не менее важных документов. Особенную исследовательскую ценность представили ежегодные

Доклады Общественной палаты РФ и общественных палат субъектов РФ о состоянии гражданского общества в России и ее регионах. Их ценность состоит в том, что данные документы, ни в коем случае не попадающие под характеристику отчетного труда, объединяют информационно-аналитические материалы, характеризующие объективное состояние гражданского сектора в России.

Четвертая группа – интервью, выступления политических и общественных деятелей, размещенные в периодических изданиях. Анализ медиасреды позволил исследовать поле реальных общественных практик в регионах, не имея возможности непосредственного интервьюирования представителей региональной общественности. Материалы СМИ содержат большое количество косвенных экспертных мнений, анализируя которые представляется возможным делать выводы о неформальных институтах и практиках, существующих в регионах.

Еще одна группа источников - результаты социологических опросов Левада-центра, Фонда «Общественное мнение», ВЦИОМ, ГУ – ВШЭ, отражающие особенности восприятия НКО и Общественных палат со стороны общества. Небезынтересны результаты социологических опросов, проводимых внутри российских регионов, так как они дают вполне конкретное представление о процессах, происходящих внутри страны. В целом социологические опросы позволили в динамике проследить изменения показателей уровня доверия, либо недоверия к власти и институтам гражданского общества со стороны населения.

Отдельную группу источников составили протоколы и стенограммы Законодательного Собрания Пермского края, в которых содержится информация о ходе дискуссий по вопросам создания Общественной палаты Пермского края, Молодежного парламента при Законодательном Собрании, выступления отдельных депутатов, результаты и ход голосования депутатов по повестке дня. Анализ этих аспектов дает возможность делать выводы о характере общественных отношений в регионе, об уровне компромиссности или конфликтности регионального политического пространства.

Не остались без внимания публичные выступления политических деятелей (речи, интервью, доклады).

Материалы Интернет-сайтов общественных организаций, органов власти и т.п. составляют особую группу источников. Ценность в данном случае представляли сайты Общественной палаты РФ, общественных палат регионов России, отдельных НКО, на страницах которых размещена оперативная и аналитическая информация.

Научная новизна исследования заключается в выявлении ключевых факторов, определяющих модели взаимодействия органов государственной власти с институтами

гражданского общества в 2000-е годы, определении направлений, механизмов и институтов государственной политики в данной сфере. Региональные аспекты проблемы рассмотрены применительно к Пермскому краю, в отношении которого выявлены условия и факторы регулирования общественных отношений, способных эффективно функционировать в политической системе региона.

Основные научные результаты состоят в следующем:

- 1) Проведен сравнительный анализ как формально-правовых рамок, так и реальных практик формирования Общественной палаты РФ и тридцати Общественных палат субъектов РФ.
- 2) Изучен опыт деятельности Общественной палаты РФ на протяжении всего ее существования – с 2005 по 2009 гг. и дана его оценка.
- 3) Обобщен опыт функционирования Общественных палат в регионах России.
- 4) Выявлено взаимовлияние федерального и регионального уровней в процессе становления новых социально – политических практик в структурах гражданского общества: центр устанавливает цели и задачи, принципы и направления политики, регионы создают адаптационные либо инновационные механизмы реализации политики Центра.
- 5) Определены факторы, оказавшие влияние на устоявшиеся механизмы взаимодействия в системе «власть и общество» в России в 2000-е гг.
- 6) Установлена региональная специфика государственной политики по взаимодействию органов государственной власти с институтами гражданского общества, сформировавшимися на территории Пермского края.
- 7) Исследована деятельность Законодательного Собрания Пермского края в сфере взаимодействия с организованными структурами гражданского общества.

Положения, выносимые на защиту:

1. Среди факторов, оказавших влияние на формирование новых механизмов взаимодействия органов государственной власти с организованными структурами гражданского общества, можно выделить следующие:
 - становление и реализация новой избирательной системы;
 - изменение государственной политики в области развития местного и территориального самоуправления;
 - изменение характера региональных политических режимов и губернаторской власти;
 - динамика основных показателей доверия населения страны и ее регионов к властным и общественным институтам.
2. Анализ деятельности новых общественных институтов позволяет оценить степень эффективности их влияния на процесс выработки и реализации государственной политики в области общественных отношений. Показателями эффективности являются: способ и

механизмы формирования Палат; учет согласованной позиции общественности при принятии властных решений; уровень доверия жителей России и регионов к новым общественно-политическим институтам; эффективность механизма общественного контроля над реализацией политики государства, деятельностью публичных властей, муниципалитетов и должностных лиц, осуществляемый общественно-политическими движениями, общественными организациями и другими объединениями граждан; вопрос качественных характеристик представительства. Проведенный сравнительный анализ Общественной палаты РФ и региональных Общественных палат указывает на непредставительный характер нового органа. Хотя на уровне нормативно-правовых документов декларируется участие общественных организаций и граждан в процессе формирования Палат, в подавляющем большинстве субъектов РФ наряду с формальными нормами важное место занимают неформальные стратегии и «правила игры». Обращает на себя внимание несовершенство правового статуса Общественных палат и Молодежных парламентов, когда, например, в региональных законах об Общественных палатах практически не используется сам термин «общественный контроль». Вместе с тем в последние годы Общественная палата РФ демонстрирует тенденции нарастания активности со стороны ее членов, как в отдельности, так и коллективных образований Палаты. Среди индикаторов активности выделяются как количественные (увеличение числа инспектируемых законопроектов и других нормативно-правовых актов, обращений и заявлений (реакций на те или иные социально-политические процессы), числа проведенных общественно-значимых мероприятий), так и качественные показатели (оценка деятельности Общественной палаты со стороны ряда заинтересованных лиц – государства, бизнеса, представителей НКО). И те, и другие показатели демонстрируют положительную динамику.

3. На региональном уровне в большинстве своем Общественные палаты не являются самостоятельными политическими игроками, чаще всего выступают инструментом в руках руководителей региона, решающих с их помощью локальные политические задачи. Лишь в некоторых субъектах РФ региональные Общественные палаты способны позиционировать себя в качестве самостоятельной политической силы. Такие Общественные палаты имеют особенности, главным образом заложенные в способе своего формирования – самоорганизация лидеров регионального некоммерческого сектора в Общественную палату регионального уровня путем создания ассоциации некоммерческих и общественных организаций со статусом общественной организации. Конкретные примеры показывают большую эффективность таких палат, нежели палат, созданных по образцу федеральной, в решении социально-значимых проблем и в активном взаимодействии с органами государственной власти.

4. Общественные палаты с начала их создания стали постепенно трансформироваться в петочные копии государственных органов, основной задачей которых в конечном итоге становится придание гражданской поддержки решениям, принимаемым органами государственной власти. Это одна из причин, объясняющих, почему Общественная палата в глазах населения России так и не стала общественно-значимым институтом. Уровень доверия Общественной палате на протяжении всего срока ее существования остается неизменно низким, положительной динамики не наблюдается.
5. На федеральном уровне в настоящий момент доминирует «патерналистская модель», модель, основанная на доминировании власти во взаимоотношениях с гражданским обществом. Для патерналистской модели характерен рост авторитарных тенденций в органах государственной власти, рост изоляционных тенденций, в том числе во власти, снижение международной донорской поддержки и готовность части НКО принять условия патерналистской модели. Вместе с тем, на федеральном уровне начала проявляться и модель борьбы с противником, которая реализовалась через ужесточение законодательства о деятельности НКО. На региональном уровне сохраняется разнообразие процессов и моделей. В ряде регионов доминирует патерналистская модель, в других она сочетается с партнерской моделью взаимодействия органов власти и институтов гражданского общества. В Пермском крае до недавнего времени существовала «партнерская модель», для которой характерно наличие у властей определенного реформаторского импульса, а также существование организационно сильных НКО, способных объединяться в устойчивые коалиции и стать действительно партнерами, чтобы было с кем партнерствовать. Однако, в последнее время в отношениях государственных органов Пермского края (в частности, законодательной ветви власти) и НКО, представленными на территории Прикамья, начинают проявляться элементы «патерналистской модели», когда в обмен на политическую лояльность властные структуры обеспечивают определенную поддержку деятельности послушных организаций – путем предоставления гарантий присутствия новых консультационно-совещательных органов, созданных непосредственно при органах власти.
6. В процессе формирования новых общественных институтов федерального центра и региональных политий была выявлена явная фрагментация организованных структур гражданского общества. Это проявилось, прежде всего, в бойкотировании идеи создания общественных палат со стороны правозащитных организаций, общественных организаций экологической направленности и общественных организаций по соблюдению избирательного законодательства и права. Такая тенденция была характерна как для Центра, так и для регионов.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования.

Выводы и обобщения, к которым пришел диссертант в рамках проведенного исследования, рассчитаны на уточнение и углубление знаний и реальных перспектив формирования гражданского общества в РФ. Работа расширяет политологические и социологические знания о характере взаимоотношений власти и общества. Результаты работы могут использоваться в профессиональной деятельности, как государственными служащими, так и представителями гражданских организаций во взаимоотношениях с гос. органами. Материалы данного исследования могут быть использованы при чтении как общих курсов по политическим процессам в России, политической регионалистике, так и при чтении спецкурсов по актуальным вопросам внутренней политики, взаимодействия институтов гражданского общества и власти.

Апробация работы. Основные положения и выводы диссертации одобрены и рекомендованы к защите на заседании кафедры политических наук Пермского государственного университета, изложены автором в научных публикациях и выступлениях на научно-практических конференциях.

Структура работы. В соответствии с поставленными задачами, предметом и логикой исследования выстроена структура диссертационной работы, которая состоит из введения, двух глав, четырех параграфов, заключения, списка источников и литературы, приложений.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, определяется предмет и объект исследования, цель и задачи, рассматривается степень научной разработанности проблемы взаимодействия государства и структур гражданского общества в контексте государственной политики, источниковедческая и теоретико-методологическая база, раскрывается научная новизна, теоретическая и практическая значимость исследования.

В первой главе «Общественные палаты в системе механизмов и практик новой государственной политики в современной России» рассматривается процесс формирования институционально-правовых основ государственной политики на федеральном и региональном уровнях в период 2000-х гг. на основе новых для России общественно-политических институтов – Общественных палат.

В первом параграфе «Общественная палата Российской Федерации: основание, законодательное оформление, проблемы и первые результаты» автор рассматривает реализацию новой государственной политики в современной России на примере

формирования и деятельности Общественной палаты РФ, которая, по замыслу руководства страны, должна была стать связующим звеном между гражданским обществом и властью.

В параграфе подробно анализируются правовые механизмы и практика формирования Общественной палаты, реконструируется общественно-политическая дискуссия вокруг вопроса о создании данного органа, на основе этой реконструкции исследуются две принципиально разные точки зрения о целесообразности реализации новой государственной политики по выстраиванию общественно-государственного института. Представители первой точки зрения полагают, что пока в России не сформированы развитые институты гражданского общества, которые могли бы самостоятельно вести равноправный диалог с властью и проводить политику защиты народа от произвола бюрократии, пока не заработали в полном своем объеме механизмы саморегуляции общества, определяемые степенью развитости рыночных отношений, в стране обязана быть сильной роль государства. В этой связи формирование российской Общественной палаты считается правильным и необходимым в современных российских реалиях.

Другая, противоположная точка зрения, основана на убеждении о навязывании со стороны государства нового искусственно-общественного органа, имитирующего деятельность по выстраиванию взаимодействий государства и общества и тем самым наносящего урон настоящим, «живым» механизмам взаимодействия в системе «власть – общество», которые построены не на принципах общественной вертикали, а на принципах общественной горизонтали.

Значительная часть параграфа посвящена изучению деятельности Общественной палаты РФ на протяжении всего ее существования – с 2005 по 2009 гг. Проанализирована экспертная деятельность палаты, определены качественные характеристики ее состава.

Центральным вопросом в изучении эффективности функционирования Общественной палаты РФ является способ и механизмы ее формирования. Как формально-правовые вопросы, так и реальные практики, реализуемые при формировании Общественной палаты, указывают на то, что Палата создавалась властью в системе органов власти. Задача ее – политическая, а именно помочь властной системе обрести большую устойчивость и легитимность через организацию каналов обратной связи с различными группами интересов. Характерно и то, что деятельность и структура Общественной палаты строятся по образцу и модели органов государственной власти и в ходе своей деятельности не проявляют оппозиционности. Внутренняя структура федеральной Палаты указывает на регламентное “разведение” содержательной деятельности предметных комиссий и опережающее формирование персонального состава Совета Палаты, как органа, единственно

полномочного принимать окончательные решения от Палаты в целом, это удачный способ резкого повышения управляемости Палаты.

Сама власть оценивает указанную структуру как условие для качественного диалога с обществом, в котором могут быть представлены и подробно обсуждены гражданские инициативы. В то же время лидеры ряда правозащитных негосударственных организаций сомневаются в эффективности и целесообразности работы Общественной палаты в связи с тем, что ее создание осуществлялось по инициативе и при непосредственном участии государства, а также в связи с рекомендательным характером ее деятельности. Граждане России пока не сформировали четкого отношения к Общественной палате. По данным социологических опросов ФОМ, треть россиян полагает, что у власти и общественных организаций разные цели и задачи, и потому стремиться к сотрудничеству между ними не следует; пятая часть опрошенных (21%) уверена, что вполне достаточно и существующего ныне парламента. В связи с этим, автор убежден в том, что повышение и укрепление легитимности Общественной палаты становятся одной из актуальных и насущных задач ее деятельности.

Следующим показателем эффективности деятельности Общественной палаты является качественная характеристика представительства Палаты.

В последние годы Общественная палата демонстрирует тенденции нарастания активности со стороны ее членов, как в отдельности, так и коллективных образований Палаты. Среди индикаторов активности выделяются как количественные (увеличение числа инспектируемых законопроектов и других нормативно-правовых актов, обращений и заявлений (реакций на те или иные социально-политические процессы), числа проведенных общественно-значимых мероприятий), так и качественные показатели (оценка деятельности Общественной палаты со стороны ряда заинтересованных лиц – государства, бизнеса, представителей НКО). И те, и другие показатели демонстрируют положительную динамику.

Анализ состояния Общественной палаты на современном этапе дает возможность утверждать, что данный орган до сих пор находится на стадии становления и развития, о чем свидетельствует процесс формирования правовой базы, регулирующей вопросы функционирования Общественной палаты.

Палата имеет черты больше политического органа (выражение и реализация властно значимых интересов групп и слоев населения, управления и руководства общественными делами как главного метода согласования групповых интересов посредством выдвижения общих целей социального развития, рационализация конфликта, интеграция общества и обеспечения целостности общественной системы и т.д.), чем общественного института. Палата инициирована властью именно как часть действующей системы власти.

Следовательно, она не может существовать вне системы доминирующих во властном пространстве тенденций, главная из которых - повышение управляемости всеми политическими процессами из одного центра власти. Создание Палаты - часть того же процесса.

Во втором параграфе, который посвящен деятельности Общественных палат в субъектах Российской Федерации, рассматриваются особенности формирования и функционирования региональных Общественных палат настолько подробно, насколько позволяет теоретическая и эмпирическая база исследовательского материала. На основе анализа сделаны следующие выводы.

Во-первых, наиболее значительным вопросом в регионах при создании Общественных палат стал вопрос о моделях и принципах их формирования. Во многом такая актуализация данного вопроса вызвана определением роли и места региональных властей и организованных структур гражданского общества в процессе самоопределения в общественно-политическом процессе.

Институционально региональные палаты пока не сформировались, так как сильно персонифицированы. Крайне редко Палаты выступают с какой-то общей позицией – обычно ее члены высказывались в индивидуальном порядке. Сам процесс формирования Общественных палат стал неким толчком к оживлению общественной жизни и потому оказался более важным процессом по сравнению с тем, чем она должна была заняться в дальнейшем. Этот процесс способствовал привлечению внимания к жизни общества вообще и к ряду конкретных организаций в частности, продемонстрировал стоящие перед ними проблемы.

По хронологии возникновения региональных общественных палат их разделяют на три периода. В первый период (середина 1990-х гг.) были созданы Палаты в форме совещательно-консультационных органов при главе региона, которые служили решению спонсированных политических вопросов в интересах региональных политических элит. Второй период возникновения региональных Общественных палат связан с Президентским посланием 2004 года, в котором, в частности, были затронуты вопросы о необходимости создания дополнительной диалоговой площадки между государством и обществом в виде Общественной палаты РФ. Данный период характеризуется активизацией общественных дискуссий по вопросу создания региональных Палат, оживлением активной части гражданского сектора вокруг вопроса взаимодействия власти и общества.

И, наконец, выделяется третий период (с 2005 г. до сегодняшнего времени), обоснованный принятием Федерального Закона «Об Общественной палате Российской Федерации». В этот период в регионах происходит формирование Палат. Общественный

орган в рамках регионального закона получает статус отдельного регионального общественного института, чьи полномочия регламентированы. Ряд региональных палат в указанный период времени были образованы с «чистого листа», но палаты могли и трансформироваться, будучи созданными на базе старых Общественных палат. Были и случаи конфронтации, когда название «Общественная палата» уже занято, но новые общественники пытаются заимствовать его у «старых».

На примере формирования общественных палат разного уровня можно говорить о попытках последовательного выстраивания вертикали гражданского общества в подавляющем большинстве регионов. Во - первых, формирование Общественной палаты РФ был начальным этапом в данном процессе, за ним последовало создание Общественных палат регионального и муниципального уровня. На уровне федеральных округов введены общественные советы, основная цель которых состоит в координации, коммуникации и методической помощи Палатам и общественным Советам уровня региона и муниципалитета. Палаты стали своеобразным средством дополнительной легитимации власти, демонстрации ее «опоры на общество», позволяющим, кроме того, озвучивать в случае необходимости непопулярные и антидемократические решения, выдавать цензуру за самоцензуру – корпоративные правила поведения. Действительно, при рассмотрении годовых отчетов Общественных палат субъектов РФ создается устойчивое ощущение, что Общественные палаты с начала их создания стали постепенно трансформироваться в истинные копии государственных органов, основной задачей которых в конечном итоге становится придание гражданской поддержки решениям, принимаемым органами государственной власти.

Во-вторых, в Российской Федерации есть регионы, где обсуждение вопроса об Общественной палате носит перманентный характер. Для таких регионов характерен продолжительный этап обсуждения о необходимости иметь в своем регионе подобные органы. В данных регионах уровень общественной самоорганизации достаточно высок. Здесь, как правило, доминирует точка зрения, как среди представителей активной общественности, так и среди представителей региональной власти об отсутствии необходимости в специально созданном общественном органе. В этом случае можно отметить Архангельскую, до недавнего времени Новосибирскую область и Пермский край.

В-третьих, повсеместно на всех этапах наблюдалось игнорирование, а порой и бойкотирование формирования Общественных палат регионов со стороны правозащитных организаций.

В-четвертых, для региона создание и функционирование Общественной палаты на собственной территории играет имиджевую роль. Привлечение в Палату субъекта РФ уважаемых людей региона и известных представителей некоммерческого сектора позволяет

поддерживать репутационные региональные «мифы» об общественной конкурентоспособности регионов на уровне Федеральных округов и Федерации в целом. В данном случае Палата хороша как средство дополнительной легитимации власти, демонстрации ее «опоры на общество».

В условиях жесткой борьбы за федеральные ресурсы, стремления как можно больше получить из центра, региональные элиты становятся инициаторами создания региональных палат как органов, наличие которых подтверждает стремление встраивать третий сектор в одну вертикаль, в данном случае - общественную.

Вторая глава «Региональные особенности новой государственной политики в современной России по выстраиванию взаимодействий с институтами гражданского общества. Пермский случай» сосредоточивает внимание на региональной специфике новой государственной политики по взаимодействию органов государственной власти с институтами гражданского общества, сформировавшимися на территории Пермского края. Формирование институтов гражданского общества в российских регионах происходит неравномерно, что зависит от множества предпосылок как социального, политического, экономического и культурного характера, так и личного, субъективного. На этом фоне выделяются несколько групп российских регионов, демонстрирующих разные показатели гражданской активности населения. Во многом, дифференциация происходит по показателям активности, инновационности и эффективности взаимодействия структур гражданского общества с государственными органами власти в рамках провозглашенной государственной политики в этой сфере. Несмотря на многообразие институтов гражданского общества, характер и степень интенсивности участия в общественно-политическом процессе все еще остается незначительными. Во многих регионах отсутствует эффективный опыт взаимодействия гражданского общества и государства на демократической основе; обозначается низкий уровень политической самореализации граждан; сохраняются патерналистские позиции значительной части общества; слабо развита система прямых и обратных связей между государством и структурами гражданского общества и т.д.

В первом параграфе исследуется пермская модель взаимодействия власти и общества, которая представляет те изменения, которые, как отмечает автор, происходят в численно ограниченной среде крупнейших городов, где развита инфраструктура, где сосредоточена самая образованная, активная и обеспеченная часть общества, где люди вписаны в гораздо более открытые системы отношений. Здесь губернатор – это менеджер. Его отличие от типа управленца- «чиновника» заключается в том, что для последнего существует только одна иерархическая вертикаль – государство, в то время как для типа «менеджера» госаппарат – лишь одно из возможных полей деятельности.

Пермский край до недавнего времени в отношениях власти и общественного сектора демонстрировал ярко выраженную «партнерскую модель», при которой государственные органы понимают важность независимых неправительственных организаций и не пытаются ими управлять, а участвует в различных формах диалога с НКО, в виде «переговорных площадок» и иных форм. Важным критерием для существования подобной модели является понимание ответственными представителями органов власти важности феномена общественного контроля.

Однако, в последнее время в отношениях государственных органов Пермского края (в частности, законодательной ветви власти) и НКО, представленными на территории Прикамья, начинают проявляться элементы «патерналистской модели», когда в обмен на политическую лояльность властные структуры обеспечивают определенную поддержку деятельности послушных организаций – путем предоставления гарантий присутствия новых консультационно-совещательных органах, созданных непосредственно при органах власти.

Однако, в Пермском крае до сих пор сохраняются специфичные для России формы взаимодействия власти и общества, которые становятся возможными благодаря нескольким факторам.

Во-первых, накопленный за долгие годы общественно – политический потенциал гражданского сектора и его особые формы взаимоотношений с органами власти, во многом имеющие инновационный характер, способен коррелировать навязание Центром новой общественной системы.

Во-вторых, в регионе гражданские институты имеют достаточно большой авторитет и влияние. Взаимодействие пермских НКО с властью на протяжении долгого времени осуществляется как путем лоббирования конкретных проектов у конкретных чиновников, так и с помощью гражданских институтов, которые завоевали заслуженный авторитет у самой власти и жителей региона. Накопленный авторитет позволяет гражданским организациям вести с властью диалог практически на равных.

В-третьих, в Пермском крае в процессе эволюции властно-общественных отношений сформировалось несколько центров, переговорных площадок власти и общества.

Органы исполнительной власти до недавнего времени были главным местом формирования и развития диалоговых и деятельных форм взаимодействия с организациями некоммерческого сектора. С 2005 года в связи реформированием аппарата управления администрации Пермского края, инициированного губернатором О.А.Чиркуновым, традиционные формы взаимодействия региональной власти и общественных организаций в лице НКО заметно ослабли.

Постепенно ведение переговоров между краевой властью и гражданским сектором перемещается на площадку Уполномоченного по правам человека в Пермском крае. Во многом это связано с персоной Уполномоченного по правам человека в Пермском крае Т.И.Марголиной. Под ее руководством в свое время была создана система конкурсной поддержки общественных инициатив, которая, благодаря объединению деятельности и ресурсов общественных организаций, муниципальных учреждений, органов власти и бизнес-структур, позволила добиваться реальных результатов в решении социально значимых задач. Т.И.Марголина также являлась одним из инициаторов системы конкурса социальных и культурных проектов.

И, наконец, роль и значение Законодательное собрание Пермского края, для которого в последнее время характерны широкие дискуссии по общественно-значимым вопросам края и вопросам формирования собственных органов, призванных взаимодействовать с гражданским сектором.

Таким образом, сегодня в Пермском крае сложилась ситуация, когда при наличии нескольких потенциальных площадок по взаимодействию представителей органов власти и организованных структур гражданского общества остро стоит вопрос о необходимости консолидации общественных сил Прикамья, идет поиск способов объединения усилий НКО.

В этих условиях со стороны краевых властей принимаются усилия по созданию новых механизмов взаимодействия с некоммерческим сектором. Такими механизмами на территории края призваны стать Общественная палата Пермского края и Молодежный парламент при Законодательном собрании Пермского края, созданные на основании краевого закона и отдельных нормативно-правовых актов. Данной проблематике посвящен **второй параграф исследования - «Законодательное собрание Пермского края как региональный политический агент новой государственной политики в области взаимодействия с институтами гражданского общества Прикамья»**

Во многом, формирование подобных органов на территории Пермского края стало результатом федеральной государственной политики в сфере выстраивания новых механизмов по взаимодействию органов власти и институтов гражданского общества. Об этом свидетельствует то, что за последние несколько лет эти документы неоднократно переписывались, наталкиваясь на противодействие как со стороны законодателей, так и общественности. Некоторые из них вообще ставили вопрос о целесообразности формирования такого органа в регионе.

В конце 2008 года депутаты приняли закон «Об Общественной палате Пермского края», который так и не начал реализовываться. В тот же год после 10-летнего обсуждения начал формироваться Молодежный парламент. Данные процессы были во многом

обусловлены общей характеристикой политического режима, сложившегося в Пермском крае в 2000-е гг.

Основой для анализа становится привлечение институтов гражданского общества к обсуждению и разработке государственной политики, посредством механизма социального партнерства неправительственных организаций и власти в законодательном процессе. Методологическим инструментом политологического анализа послужили разработки политологов и представителей юридической науки, осуществленные, исходя из показателей общественного участия и информационной открытости законодательных органов государственной власти.

Наряду с другими показателями в исследовании применяются показатели общественного участия, которые отражают формально закрепленные и реально существующие возможности участия граждан в деятельности законодательных органов. По таким показателям можно судить о наличии/отсутствии механизмов общественных слушаний, наличии/отсутствии общественного консультативного органа при органе региональной законодательной власти, а также о существующих барьерах на пути участия общественных организаций в работе законодательного органа.

В Заключении подводятся результаты исследования и делаются выводы.

III. РАБОТЫ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ, ОПУБЛИКОВАННЫЕ АВТОРОМ

1. **Шестакова Е.В.** Формирование Общественной палаты: основание, законодательное оформление, проблемы и первые результаты // Вестник Пермского университета. Серия Политология. – Пермь, 2008. - Вып.1(3). (1,2 п.л.).
2. **Шестакова Е.В.** Практики взаимодействия власти и общества на примере Законодательного Собрания Пермского края // Вестник Пермского университета. Серия Политология. История. – Пермь, 2009. - Вып.1(5). (0,8 п.л.).
3. **Шестакова Е.В.** Формирование Молодежных парламентов как способ политической социализации молодежи: Пермский вариант // Сборник материалов Астафьевских чтений. – Пермь, 2009. (0,6 п.л.).

Подписано в печать 14.05.09. Формат 60х84/16

Усл. печ. л. 1,39. Тираж 100 экз. Заказ 142.

Типография Пермского государственного университета
614990. г. Пермь, ул. Букирева, 15