

*На правах рукописи*

**Паршина Елена Николаевна**

**ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ ФОРМИРОВАНИЯ  
И ВОСПРОИЗВОДСТВА РЕСУРСНОЙ БАЗЫ  
НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ  
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

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



**Автореферат**

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

A handwritten signature in black ink, which appears to read 'Паршина', is positioned below the text of the dissertation title.

Ростов-на-Дону – 2009

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

**Научный руководитель:** доктор исторических наук, профессор  
**Кислицын Сергей Алексеевич**

**Официальные оппоненты:** доктор социологических наук,  
профессор  
**Самыгин Сергей Иванович**  
кандидат политических наук,  
профессор  
**Черноус Виктор Владимирович**

**Ведущая организация:** Ростовский государственный  
строительный университет

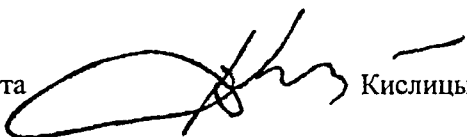
Защита состоится «17» декабря 2009 г в 15-00 на заседании  
диссертационного совета Д 502 008 02 по политическим наукам при  
Северо-Кавказской академии государственной службы по адресу.  
344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70, аудитория № 514

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

Автореферат разослан «16» ноября 2009 г

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

Ученый секретарь  
диссертационного совета



Кислицын С А

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

*Актуальность исследования.* В 1990-х годах в России появились новые возможности общественного участия и активности народа, которые дали толчок возникновению и развитию гражданского общества. Развитие гражданского общества в России объявлено Президентом страны одной из приоритетных задач при проведении реформ. Концепция гражданского общества в процессе смены политических ориентиров выступила в качестве идеологической основы для части институтов гражданского общества, в том числе для некоторых некоммерческих организаций (НКО), а также стала важным «информационным поводом» налаживания сотрудничества между некоммерческими организациями и органами власти. Слом прежних и рождение новых норм, наряду с перестройкой институциональных структур, влекут за собой и постепенные сдвиги в понимании того, какими должны быть новые модели сотрудничества различных институтов в политической системе и обществе в целом.

Для представителей НКО, институционально оформившихся в период демократизации, идея гражданского общества стала ключевым элементом позиционирования себя в условиях, когда различные сферы социальной жизни начали высвобождаться из-под опеки государства. По мере нарастания этого процесса, НКО стали все более уверенно заявлять о себе как организационно-оформленном гражданском обществе, которое не относится к компетенции государства. Кроме того, ресурсная база НКО стала важной составляющей существующей в стране политической системы. Власть и институты гражданского общества нуждаются друг в друге, так как возникновение разноплановых НКО позволяет создать благоприятные условия для беспрепятственного становления жизнеспособных и гибких общественных структур.

В настоящее время усилиями властей создана формальная структура для осуществления гражданской деятельности, однако российские власти тщательно проверяют гражданские организации, особенно на предмет их финансирования зарубежными организа-

циями, при этом внутренние источники финансирования остаются весьма и весьма незначительными. Здесь могли бы быть задействованы ресурсы бизнес-сообщества, а для этого необходимы меры стимулирующего характера со стороны государства. Партнерство с НКО позволяет бизнесу расширить свое понимание социальной ответственности. По мнению многих экспертов, в России, где государственное управление в социальной сфере остается не слишком эффективным, альянс бизнеса и НКО поможет решить многие проблемы с меньшими затратами.

### *Степень научной разработанности проблемы*

Различные аспекты самоорганизации общества изучались И.Г. Саксельцевым, идеологические аспекты функционирования гражданского общества – С.Л. Баяхчевой, правовые стороны функционирования некоммерческих организаций – Л.И. Потягаевой, трансформация дискурса отдельных типов некоммерческих структур – О.Н. Яницким. Целый ряд проблем поднят в работах исследователей СКАГС – В.Г. Игнатова, А.В. Понеделькова, А.М. Старостина, А.И. Пономарева; в монографиях С.А. Кислицына, М.Б. Смоленского, П.Г. Лощилова, и др. охарактеризованы основные направления формирования гражданского общества в условиях России<sup>1</sup>

Анализ исследования новоевропейских теорий гражданского общества содержится в трудах А.А. Аузана, Л. Алексеевой, В.В. Витюка, К.С. Гаджиева, А.В. Гулыги, И.С. Нарского, В.С. Нерсесянца, Н.В. Мотрошиловой, Т.И. Ойзермана, Ю.М. Резника, В.Г. Хороса, О.Н. Яницкого и др.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Кислицын С.А., Лошилов П.Г. Проблемы формирования гражданского общества в условиях российской демократической реформации. Ростов н/Д, 2004; Дулимов Е.И., Кислицын С.А., Смоленский М.Б. Становление гражданского общества и правовой государственности в процессе демократических преобразований в России. Ростов н/Д, 2006.

<sup>2</sup> См. Алексеева Л. История инакомыслия в СССР. Вильнюс, Москва. Весть, 1992; Витюк В.В. Становление идеи гражданского общества и ее историческая эволюция. М., 1995; Гаджиев К.С. Концепция гражданского общества: идейные истоки и основные вехи формирования // Вопросы философии. 1991. № 7; Резник Ю.М. Гражданское общество как феномен цивилизации. Идеи гражданского общества в социальной мысли. М., 1993; Он же. Гражданское общество как социокультурный феномен. М., 1998; Гражданское общество: мировой опыт и проблемы России / Под ред. В.Г. Хороса. М., 2003, и др.

Современный этап исследования отношений муниципальных образований характеризуется определенными теоретическими и практическими наработками. Они рассматриваются в работах К.С. Аксакова, И. Бабичева, В.И. Бутова, Е. Бухвальда, С.В. Бондаренко, А. Грамина, Т. Говоренкова, Е. Зарукиной, А. Жукова, В.Г. Игнатова, Т.В. Игнатовой, П.А. Канапухина, С.Р. Клинова, И.В. Караваевой, В.С. Катренко, Н.М. Коркунова, Е. Кодиной, А.П. Кочеткова, С.А. Кузьмина, Л.Е. Лаптева, В.Н. Лексина, О.В. Макаренко, В.Э. Маркварта, Н. Постового, Е. Пономаренко, В.Н. Просяникова, Д. Савина, В.Г. Смолькова, А.В. Руднева, В.В. Рудого, Я. Рубина, А.А. Ткаченко, С.В. Тюренкова, А.И. Черкасова, С.И. Чередниченко, И. Чернова, В.В. Черноуса, А.В. Чуева, А.Н. Швецова, Ю.И. Хаустова, И. Хубнева, С. Юрковой, Т.В. Юрьевой, С.И. Яковлева и др.

Особый интерес представляют исследования, посвященные представительству политических интересов бизнеса в регионах<sup>1</sup> и роли региональных бизнес-элит в политическом процессе<sup>2</sup>. Как отмечает Я.А. Пляйс, создание оригинальных исследовательских центров в регионах, как правило, связано с развитием конкретных научных направлений, связанных со спецификой этих регионов<sup>3</sup>. Взаимоотношения бизнеса, власти и общества остаются одним из самых сложных блоков реальной социальной практики и недоста-

---

<sup>1</sup> Бойко С.С. Влияние корпоративного сектора на региональный политический режим (на примере Пермской области) // Политический альманах Прикамья. Пермь, 2002. Вып. 2. Он же. Корпорации Пермской области и их роль в региональной политической системе // Политический альманах Прикамья. Пермь, 2001. Вып. 1. Бетокрычова О.С. Взаимодействие бизнеса и власти в процессе формирования стратегии экономического развития регионов // Проблемы формирования государственных политик в России. М., 2006.

<sup>2</sup> Лапина Н.Ю. Региональные элиты в России. М., 1997; Куколев И.В. Провинциальный аспект политико-экономических элит // Власть. 1997. №4; Поляков А.В. Региональная политическая элита как субъект политического процесса – Армавир, 2005; Вартумян А.А., Поляков А.В. Региональные политические элиты: формирование, строение, институализация. Ставрополь, 2004; Туровский Р.Ф. Губернаторы и бизнес: история отношений // Политика в регионах: губернаторы и группы влияния. М., 2002.

<sup>3</sup> Пляйс Я.А. От становления к устойчивому развитию. Некоторые итоги развития политической науки. М., 2006. С.31.

точно концептуализированной исследовательской задачей политической науки

Теоретико-методологический анализ гражданского общества, его институтов и общественного договора находил отражение в трудах А. Ага, Л. Андерсона, Э. Арато, Г.В.Ф. Гегеля, Э. Гидденса, Т. Гоббса, А. Гоулднера, Т. Веблена, И. Канта, Дж. Козна, Дж. Локка, В. Нордхауза, К. Маркса, Ж.-Ж.Руссо, Пол А. Самуэльсона, А. Смита, Ю. Хабермаса, Т. Янсона и др. Необходимо упомянуть классические работы зарубежных авторов К. Боулдинга, Г. Зиммеля, Дж. Козна, Л. Козера, С. Липсета, К. Митчелла, Э. Арато, С. Босворта, Х. Бругана, Д. Ден Нила, А. Гевирта, Г. Фостера, М. Крэнстона, В. Медины, В. Переса Диаса, П. Рили, Н. Таркова, М.Х. Уодликора, Д. Уоткинса<sup>1</sup> и др.

Теоретические и практические аспекты взаимодействия институтов и организаций гражданского общества и политических элит в современной России представлены в диссертационных работах аспирантов и соискателей кафедры политологии и этнополитики СКАГС<sup>2</sup>

*Цель диссертационного исследования* состоит в политологическом анализе ресурсной базы НКО как институциональной основы гражданского общества и выявлении основных детерминант

---

<sup>1</sup> Boulding K Conflict and Defence A General Theory – New York Harper & row, 1963, Mitchell C The Structure of International Conflict London, 1989, Козн Дж., Арато Э Гражданское общество и политическая теория / Пер с англ М. Весь мир, 2003, Зиммель Г Конфликт современной культуры // Избранное Т.1 Философия культуры М. Юрист, 1996, Козер Л. Функции социального конфликта М. Идея-Пресс, 2000, Липсет С Консенсус и конфликт. Очерки по политической социологии. Реф. М. ИНИОН РАН, 1987, и др.

<sup>2</sup> Коломиец И.К. Местное самоуправление как механизм формирования гражданского общества/ Дис. канд. полит. наук Ростов-на-Дону, 2005, Стурова Е.В. Взаимодействие власти, гражданского общества и общественно-политической прессы в современной России/ Дис. канд. полит. наук, Ростов-на-Дону, 2005, Твердов И.В. Формирование общественно-государственных институтов и отношений в процессе становления гражданского общества в современной России / Дис. канд. полит. наук Ростов-на-Дону, 2008, Черных Н.В. Молодежные организации как акторы взаимодействия власти и формирующегося гражданского общества России/ Дис. канд. полит. наук, Ростов-на-Дону, 2008, Метлушенко М.В. Детерминанты политических конфликтов оппозиционных структур и властных элит в современном гражданском обществе России/ Дис. канд. полит. наук Ростов-на-Дону, 2009

формирования и воспроизводства доступных гражданскому обществу ресурсов.

В соответствии с поставленной целью в работе рассматриваются и решаются *следующие задачи*:

- представить обобщенную оценку политическим процессам формирования и воспроизводства ресурсной базы НКО в современной России;

- выявить основное политическое препятствие в развитии ресурсной базы НКО,

- выявить базовую дисфункцию деятельности НКО на федеральном уровне,

- дать оценку эффективности функционирования созданных правящей элитой структур гражданского общества, таких как Общественная палата РФ, а также консультативные советы при министерствах и ведомствах;

- дать оценку эффективности политического диалога между некоммерческими организациями и государственными органами регионального и муниципального уровня;

- выявить взаимосвязь развития ресурсной базы НКО и политических процессов реализации административной реформы и реформы местного самоуправления

*Объектом исследования* выступают некоммерческие организации как структуры гражданского общества, обладающие соответствующими ресурсами

*Предметом исследования* являются политические процессы формирования и воспроизводства ресурсной базы НКО

*Теоретико-методологическую основу* диссертационного исследования составляют работы видных отечественных и зарубежных политологов. Поскольку из поставленной цели исследования вытекает необходимость рассмотрения процессов становления в России институтов и организаций гражданского общества, в диссертации был использован структурно-функциональный подход – при исследовании функциональных характеристик структур гражд-

данского общества применительно к процессам регуляции отношений населения, бизнеса и власти

Обоснование теоретических положений и аргументация выводов осуществлялись автором на основе системного подхода и базирующихся на нем концептуальных положений, представленных и обоснованных в научных трудах, законодательных и нормативных документах по саморегулированию институтов и организаций гражданского общества

В процессе работы автором использовались логический, системно-функциональный подход с использованием методов научной абстракции программно-целевого, структурно-функционального, сравнительного статистического и динамического анализа. Применены общенаучные методы сравнительного научного обобщения, классификации, историзма.

Информационно-эмпирической базой исследования послужили законодательные и нормативные акты Российской Федерации по организациям саморегулирования и институтам гражданского общества, методические и справочные материалы, информация, опубликованная в специальных и периодических изданиях, справочниках и статистических сборниках Госкомстата РФ, аналитические материалы и данные общенационального опроса ВЦИОМ, материалы, размещенные в сети Интернет

*Новизна проведенного исследования* определяется его проблематикой, постановкой научных задач, полученными научными результатами и конкретно заключается в следующем.

- установлено, что формирование и воспроизводство ресурсной базы НКО в современной России происходит неравномерно, а базовым фактором восприятия правящей элитой НКО является политическая лояльность некоммерческих структур,

- доказано, что основным препятствием в развитии ресурсной базы НКО является доминирование в сознании элиты и в социуме «патерналистской модели» политических взаимодействий,



– показано, что базовой дисфункцией деятельности НКО на федеральном уровне является низкая институционализация,

– доказано, что созданные «сверху» правящей элитой структуры гражданского общества, такие как Общественная палата РФ, а также консультативные советы при министерствах и ведомствах не смогли консолидировать ресурсный потенциал большей части НКО,

– установлена низкая эффективность политического диалога между некоммерческими организациями и государственными органами регионального и муниципального уровня, в том числе и по вопросам развития ресурсной базы «третьего сектора»;

– выявлена необходимость внесения изменений в процессы реализации административной реформы и реформы местного самоуправления, связанные с необходимостью развития ресурсной базы НКО

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

1. Процесс политических реформ привел к формированию структур гражданского общества, включая систему негосударственных некоммерческих организаций (НКО), которые выступают партнерами государства в решении социальных проблем, для чего используются различные формы ресурсов: *властные ресурсы*, связанные с государственным регулированием деятельности НКО и контролем над их деятельностью; *человеческий (символический) капитал* структур НКО, который определяется общей численностью граждан, принимающих в той или иной форме деятельностное участие в сфере добровольчества, а также навыки и умения, которыми обладают волонтеры и сотрудники НКО, *финансовые ресурсы*, которые формируются из поступлений в форме грантов государственных и муниципальных структур, пожертвований бизнеса и граждан, а также от предусмотренной уставами НКО профильной коммерческой деятельности. Формирование и воспроизводство ресурсной базы НКО в современной России осуществляется неравно-

мерно Базовым фактором восприятия правящей элитой НКО является политическая лояльность некоммерческих структур.

2 В современной России основным препятствием в развитии ресурсной базы НКО является доминирование в сознании элиты и в социуме «патерналистской модели» политических взаимодействий. Для патерналистской модели характерен рост авторитарных тенденций в органах государственной власти по отношению к структурам «третьего сектора», рост изоляционистских тенденций, в том числе во власти, снижение международной донорской поддержки и готовность части НКО принять условия патерналистской модели

3 Базовой дисфункцией деятельности НКО на федеральном уровне является низкая институционализация, вызванная отсутствием гражданского договора и неопределенностью места гражданского общества в процессах политической модернизации современной России. В составе государственных ведомств необходимо развитие структур для осуществления обратной связи с НКО и усиления поддержки деятельности неправительственных организаций, в том числе и организаций, не патронируемых правящей элитой

4 Созданные «сверху» правящей элитой структуры гражданского общества, такие как Общественная палата РФ, а также консультативные советы при министерствах и ведомствах слабо институционализированы в политическом поле, поскольку изначально не были ориентированы на установку стимулирования политической конкуренции идей развития страны. Указанные структуры не смогли консолидировать разрозненные ресурсы структур НКО, что негативно сказывается на консолидации общества в целом

5. В современной России конструктивный диалог между некоммерческими организациями и государственными органами регионального и муниципального уровня, а также бизнес-структурами в решении социальных проблем, в развитии ресурсной базы НКО не стал институциональной нормой, устоявшимися правилами, которые регулировали бы политические взаимодействия

Во многом ресурсное обеспечение местных НКО зависит от дискурса региональной элиты.

6. Требуется внесение корректив в планы административной реформы и реформы местного самоуправления, направленных на повышение ответственности региональных и муниципальных структур за состояние социальной активности населения, развития ресурсной базы НКО, действующих на территориях. Самоорганизация населения позволит решить многие давно назревшие проблемы развития территориального социума, а также снизить растущую социальную напряженность.

*Практическая значимость* работы определяется тем, что в работе исследованы актуальные аспекты формирования и воспроизводства ресурсной базы НКО. Полученные результаты способствуют углублению имеющихся теоретических представлений о взаимообусловленности процессов формирования гражданского общества. Теоретические выводы исследования могут быть использованы в процессе проведения административной и муниципальной реформ.

Материалы диссертации и полученные в ходе исследования выводы могут быть использованы в преподавании общих и специальных курсов по политологии, истории и теории государства и права, социальному управлению.

*Апробация результатов работы.* Результаты исследования докладывались на международных научно-практических конференциях «Государственный аппарат и политические реформы в России и Германии» (г. Ростов н/Д, май 2006 г.), «Политическая наука на Юге России: становление, современное состояние и основные направления развития (20-летию современной политической науки в России посвящается)» (г. Ростов н/Д, 11-12 марта 2009 г.), были опубликованы в 7 статьях и тезисах научных докладов, в числе которых и публикация в журнале из списка, рекомендованного ВАК РФ общим объемом 2,3 п.л. Основные положения и выводы диссер-

тационного исследования были обсуждены на заседаниях кафедры политологии и этнополитики СКАГС

*Структура диссертации* обусловлена ее исследовательскими задачами и состоит из введения, трех глав, заключения общим объемом 140 страниц. Список использованной литературы включает 139 наименований.

## II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

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

В первой главе – «Теоретико-методологические аспекты становления ресурсной базы системы НКО как основы гражданского общества в России» соискатель рассматривает базовые понятия, дает оценку институту некоммерческих организаций и обосновывает выбор методологического инструментария изучения политических процессов воспроизводства ресурсной базы отечественных некоммерческих организаций (НКО).

Под дефиницией «ресурсная база НКО» диссертант понимает следующее

– *властные ресурсы*, связанные с государственным регулированием деятельности НКО и контролем над их деятельностью, а также влиянием через подконтрольные государству масс-медиа на формирование общественного мнения по отношению к «третьему сектору»,

– *человеческий (символический) капитал* структур НКО, который определяется общей численностью граждан, принимающих участие в той или иной форме деятельности в сфере добровольче-

ства, а также навыки и умения, которыми обладают волонтеры и сотрудники НКО,

– *финансовые ресурсы*, которые формируются из поступлений в форме грантов государственных и муниципальных структур, пожертвований бизнеса и граждан, а также от предусмотренной уставами НКО профильной коммерческой деятельности

Переходя к политико-исторической ретроспективе становления НКО в постсоветской России, диссертант отмечает, что становление гражданского общества есть первая и важнейшая предпосылка успеха реформ на пути к демократизации всей общественной жизни. До 1991 г. в отечественном гражданском законодательстве не было такого понятия, как «некоммерческие организации». Как субъект гражданских прав, НКО были введены ст. 18 Основ гражданского законодательства Союза ССР, утвержденных Верховным Советом СССР 31.05.1991 № 2211-1.

В статье 50 принятой Государственной Думой 21 октября 1994 г. части первой Гражданского кодекса РФ было дано определение некоммерческой организации как юридического лица и установлены правовые основы ее деятельности. В дальнейшем, с развитием законодательной базы, правовое положение НКО было регламентировано и детализировано Федеральным законом от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

Начало процесса становления новой системы взаимодействия органов государственной власти с институтами и организациями гражданского общества в России пришелся на конец 80-х годов XX века, период апофеоза гражданской активности широких народных масс.

Конституция Российской Федерации, подтвердив и закрепив основные демократические завоевания августа 1991 года, заложила базисные ориентиры развития законодательства в области взаимодействия свободного гражданского общества и правовой российской государственности на годы вперед. Благодаря принятию необходимых законов, как на федеральном, так и на региональном

уровне, институты гражданского общества получили динамичное развитие, в результате чего они не только выросли количественно, но и стали восприниматься как равные партнеры властных структур и бизнеса в решении наиболее острых социальных вопросов

Отдельные элементы построения партисипативной модели демократии в Российской Федерации можно проследить в создании и развитии института Общественной палаты, общественных консультативных советов, образуемых при органах государственной власти и местного самоуправления, привлечении независимых экспертов к проведению экспертизы законопроектов и участию в парламентских слушаниях на начальных стадиях законодательного процесса. Однако, как в действиях федеральной власти, так и на уровне законодательства, отсутствует общая концепция государственной политики Российской Федерации в сфере взаимодействия между государственными органами и институтами гражданского общества на среднесрочную и долгосрочную перспективу

Изменения в законодательстве, регулирующем правовой статус и деятельность неправительственных некоммерческих организаций (НПО) в Российской Федерации, произошедшие за последние годы, свидетельствуют о новом внутривнутриполитическом векторе во взаимодействии с НПО. Стремление государства повысить прозрачность деятельности организаций некоммерческого сектора, ограничить воздействие зарубежных стран на общественно-политическое развитие нашло свое выражение в создании нового инструментария государственного контроля и введении новых форм отчетности как для общественных объединений, так и для иных некоммерческих организаций. Несмотря на то, что эффективность реализации нового законодательства об НПО остается под вопросом, основная цель нововведений была достигнута. обществом был получен четкий и ясный сигнал от государства о том, что взаимодействие в гражданском диалоге возможно лишь для тех гражданских организаций, которые строго соблюдают действующую

щее законодательство и не являются «марионетками в руках зарубежья»

Как правило, гражданское общество возникает независимо от государства, а то и в результате противодействия ему, хотя государство может играть значительную роль в формировании, функционировании и развитии гражданского общества. При этом сотрудничество может быть и партнерским, подразумевающим равенство (в определенном смысле) сторон и взаимодействию, построенном на доминировании, вплоть до полного подчинения одной из сторон.

Далее соискатель рассматривает основные модели взаимодействия государства и гражданского общества. По мнению соискателя в реальной ситуации всегда существует сочетание нескольких видов моделей, однако в большинстве случаев можно выделить преобладающую модель.

В последние годы отчетливо оформились две основные тенденции во взаимодействии российского государства и гражданского общества, которые проявлялись и ранее, в 2000 – 2003 гг. Часть организаций гражданского общества, прежде всего, крупные сетевые организации правозащитного характера, а также экологические и ряд других, рассматривая многие действия российского руководства как угрозу демократии как таковой, стали все больше дистанцироваться от властных структур, отказываться от участия в мероприятиях типа «гражданских форумов», и проводить, совместно с оппозиционными партиями как правого, так и левого толка, свои форумы, получившими название «Всероссийский Гражданский конгресс». Другое направление представляют неправительственные организации, не желающие уходить в поле политической борьбы, и готовые взаимодействовать с властными структурами пусть и в рамках предлагаемых государством процедур. Именно такие организации участвовали в основном в так называемом Социальном Форуме в Перми, состоявшемся в ноябре 2004 года.

Потенциал активизации участия НКО в управлении делами государства заложен в самом обществе. Однако он не может реализоваться без поддержки власти. Основная причина – традиционный государственный патернализм и пассивное общественное состояние умов.

В связи с тем, что возможности политического участия граждан и их групп на федеральном уровне власти в настоящее время перекрыты, общество ищет каналы выражения потенциала гражданской свободы. Это «на руку» и НКО. Поэтому сейчас как никогда актуально развитие некоммерческих организаций и вовлечение их в решение общественно полезных задач.

*Человеческий капитал, как один из важнейших видов ресурса НКО,* имеет тенденцию к изменениям, связанным, прежде всего, с политикой государства в сфере стимулирования общественной деятельности граждан, о чем соискатель ведет речь далее по тексту первой главы диссертационного исследования, опираясь на данные социологических исследований. Одним из направлений взаимодействия государства, бизнеса и гражданского общества является институт доверия, деятельность которого должна всемерно способствовать повышению активности и гражданской ответственности населения.

Основная идея общепринятой концепции гражданского общества заключается в том, что через участие в гражданских объединениях индивиды вырабатывают формы всеобщего доверия. Проблему доверия можно рассматривать как процесс формирования различных социальных групп со свойственным им групповым восприятием честности, добросовестности, ответственности, пониманием справедливости, адекватности процессов и явлений сложившимся представлениям о правильности происходящего, соответствия устремлений и представлений результатам прилагаемых усилий.

Для большинства граждан, гражданское общество чаще ассоциируется с соблюдением принципа равенства всех перед законом,



с готовностью граждан к взаимопомощи и совместным взаимовыгодным действиям, с активным участием граждан в общественной жизни, распределением доходов по справедливости, помощью нуждающимся со стороны благотворителей, признанием индивидуальных различий, уважением к другому человеку, с противостоянием граждан коррумпированности чиновников, а также с противодействием политике государства

Деятельность НКО не имеет коммерческой направленности. Между тем эти организации решают глобальные общественно полезные задачи. Поэтому НКО требуются преференции от государства и бизнеса – финансовые и материальные ресурсы для развития.

В целом, начиная с середины 90-х годов, неправительственные организации испытывали существенно большее внимание от иностранных благотворительных фондов, чем со стороны российских властных структур. Прежде всего, это был фонд Сороса, во-вторых, это фонд «Евразия», работавший за счет средств, выделяемых Американским агентством международного развития (USAID). Московское представительство Еврокомиссии также регулярно проводило конкурсы на предоставление грантов. Специальные конкурсы грантов проводились также на правозащитную, экологическую, феминистскую тематику. Таким образом, сложилась целая система зарубежной поддержки российских НКО.

Дальнейшее развитие некоммерческих организаций, повышение их социальной значимости и расширение ресурсной базы будут зависеть и от информированности населения. Для того, чтобы полнее использовать их хозяйственный и социальный потенциал, необходимо более широко рекламировать их деятельность.

Это тем более необходимо, что поток зарубежной грантовой помощи в последние годы де-факто иссяк. К примеру, Евросоюз долгое время оказывал помощь РФ в проведении реформ. 31 декабря 2006 г. истек срок действия регламента Совета ЕС, на основании которого Евросоюз в течение 16 лет оказывал России техническое содействие.

Грантовые системы поддержки НКО действуют как на федеральном, так и на региональном уровне. Однако, эта система не носит стабильного и устоявшегося характера. В первую очередь, в силу того, что как в сознании элиты, так и в сознании социума преобладает модель политических взаимодействий, называемая патерналистской. Известно, что для нее характерны и авторитарные, и изоляционистские мотивы, тормозящие перспективные взаимоотношения НКО и властей разного уровня.

Во второй главе диссертационного исследования **«Основные направления воспроизводства ресурсной базы НКО на федеральном уровне»** соискатель отмечает, что в постсоветской России была предпринята попытка построения гражданского общества «сверху». Указанный дискурс был изначально ошибочным, поскольку противоречил базовым ценностям демократического развития. Характер отношений определялся не столько декларативными заверениями политических акторов о важности гражданского общества для модернизации страны, сколько практическими действиями по приручению «третьего сектора», что негативно сказывалось на доступной общественникам ресурсной базе.

Положения и регламенты российских органов исполнительной власти содержат нормы о включении представителей различных организаций, в том числе и НКО, в составы консультативных и совещательных органов, а также о возможности обращения к представителям третьего сектора с просьбой о независимой экспертизе. Общественная палата РФ, в отличие от объединений предпринимателей, определена в Регламентах Государственной Думы и Совета Федерации в качестве активного участника федерального законодательного процесса. В настоящее время в России действует 36 региональных общественных палат. В большинстве субъектов РФ, где палат нет, в ближайшее время планируется их создание. В России имеют место существенные отклонения конституционно-правовой модели от реальной практики ее воплощения. Поэтому оценка эф-

фактов действительного участия НКО в управлении делами государства может быть разной, в том числе и удовлетворительной

Представители НКО могут доводить свои позиции до сведения органов власти в ходе непосредственных встреч с должностными лицами. Нужно отметить, что эти лица чаще встречаются с представителями бизнес-сообщества. В частности, регулярный характер стали носить встречи Президента РФ, членов Правительства РФ с руководителями крупных коммерческих организаций, их союзов (ассоциаций). НКО привлекаются к неформальному диалогу с органами власти бессистемно, хаотично и избирательно.

В соответствии с действующим законодательством, основная деятельность некоммерческих организаций сосредоточена в неполитических сферах жизнедеятельности. Однако НКО приходится действовать в большей мере самостоятельно. Они получают ежегодно мизерную государственную поддержку, хотя пытаются решать общественно значимые вопросы. Социальную нишу участия в решении общественно полезных задач пытаются также занять коммерческие организации, тем самым вытесняя НКО. НКО не могут конкурировать с бизнесом и в процессах лоббирования частных интересов. К обсуждению публично-властных решений власть привлекает в основном предпринимателей, поскольку государство и бизнес в большинстве случаев имеют структурную и финансовую близость.

Для профилактики делинквентных трансформаций политической системы на взгляд автора настоящей диссертации представляется целесообразным встраивание некоммерческих организаций в общественный договор между правящей элитой и населением, который необходимо заключить уже в обозримом будущем. Проблема заключения общероссийского социального контракта была поставлена в начале 2000-х годов в процессе работы Центра стратегических исследований под руководством Г. Грефа над программой социально-экономических реформ. Современная логика общест-

венного договора – ориентация на личные достижения, которые устанавливаются в ходе диалога общества и власти

Идея общественного договора предполагает неприемлемость силового давления в важнейших вопросах общественной жизни, невозможность произвольного ограничения экономической самостоятельности людей. На сегодняшний день этой идее не хватает реального, прагматического содержания.

Далее по тексту диссертационного исследования на примере Общественной палаты соискатель показывает, что правящая элита оказывает сопротивление институционализации различных форм общественного контроля. Общественная палата, приступившая к работе в январе 2006 года после шестимесячного периода формирования, представляет собой многоцелевой проект.

В В. Путин, выступая 8 февраля 2008 года на расширенном заседании Госсовета, сказал: «Будущее российской политической системы определено стремлением современного человека, миллионов наших граждан к индивидуальной свободе и социальной справедливости. Демократическое государство должно стать эффективным инструментом самоорганизации гражданского общества. Работа здесь рассчитана на годы. И она обязательно продолжится с помощью просветительской деятельности, воспитания гражданской культуры, через повышение роли неправительственных организаций, уполномоченных по правам человека, общественных палат». Однако на практике указанные заявления не были подкреплены выделением материальных и организационных ресурсов. Указанный тезис диссертант аргументирует фактическим материалом.

С созданием Общественной палаты завершилось строительство очередной вертикали – на этот раз гражданского общества. Эта вертикаль включает в себя собственно Общественную палату, общественные региональные советы в округах (в составе выбранных сейчас представителей регионов) и Общественные палаты на местах. Общественная палата в том виде, в котором она работает сего-

дня, может быть полезна и даже эффективна для власти, но не для общества

Между тем задача создания эффективного инструмента взаимодействия общества и власти остается нерешенной. Порядок формирования Общественной палаты едва ли позволяет ей претендовать на легитимность в глазах общества

По мнению соискателя, созданные властью на общенациональном уровне общественно-государственные институты, такие, к примеру, как Общественная палата, не выполняют своей функции консолидации ресурсного потенциала гражданского общества. Если же каналы общественной активности не легитимируются, то в социуме начинают вызревать процессы роста общественно-политической напряженности. Вышеуказанный тезис подтверждают результаты социологических исследований, которые анализируются диссертантом

Таким образом, речь должна идти о повышении статуса Общественной палаты. Сегодня она, по большому счету, ни на что не влияет, а влиять должна. На практике в Общественной палате РФ работала только правозащитная линия: члены Общественной палаты пользовались своим статусом, чтобы участвовать в конфликтах между властью и гражданами.

Полномочия Общественной палаты постепенно расширяются. Тем не менее, остаются нерешенными концептуальные проблемы, в частности, дилетантизм в политике большинства членов Общественной палаты. Именно патерналистский настрой граждан по отношению к государству является объективным фактором нежелания элиты делиться властными ресурсами с НКО.

В силу специфики функционирования политической системы современной России, формирование таких институций как Общественная палата и общественно-консультативные советы при министерствах и ведомствах должно осуществляться не путем формального копирования соответствующих западных моделей. В рассматриваемом контексте представляется целесообразным осуществле-

ние сравнительного анализа ситуации с ресурсной составляющей гражданского общества в России и в близких к нашей стране государствах ЕС, что и осуществляет диссертант далее по тексту главы.

В государственных ведомствах следует развивать структуры, обеспечивающие обратную связь с НКО, поддержку неправительственных организаций, в частности, организаций, не патронируемых правящей элитой. Это позволит консолидировать общество.

В третьей главе диссертационного исследования **«Основные направления формирования и воспроизводства ресурсной базы НКО на региональном и муниципальном уровне»** соискатель констатирует механизмы взаимодействия некоммерческого сектора с органами государственной власти во многих регионах находятся в стадии становления, они не приняли сложившихся, устоявшихся форм. Институционализация этого взаимодействия не завершена. Несмотря на то, что учреждены и действуют организационные структуры, призванные инициировать и развивать сотрудничество органов власти с третьим сектором (такие, как общественные советы при главах регионов и муниципальных образований), тем не менее, конструктивный диалог между некоммерческими организациями и государственными органами регионального и муниципального уровня, а также бизнес-структурами в решении социальных проблем, в частности, в развитии ресурсной базы НКО не стал институциональной нормой, устоявшимися правилами, которые регулировали бы это взаимодействие.

Формирование гражданского общества в российских регионах происходит неравномерно, о чем свидетельствуют эмпирические материалы, которые анализирует соискатель. Среди влияющих на указанный дискурс факторов – качество человеческого потенциала, которое зависит от множества предпосылок как личностного, так и социального, политического, экономического и культурного характера. Социальная база российского гражданского общества неоднородна.

Низкая самоорганизованность российского населения при резко негативных оценках деятельности большинства социальных институтов и общественных объединений (кроме тех, которые защищают ущемленных в тех или иных правах – инвалидов, ветеранов, солдатских матерей) лишает сколько-нибудь широкой поддержки любые инициативные группировки и движения, от экологических до политических. На практике местная власть и представители элиты рассматривают НКО как конкурентов в сфере доступа к ресурсам

Органы самоуправления должны частично выполнять функции политического управления, то есть те функции, которые важны государству и входят в его интересы, но являются органами не государства, как особого юридического лица, а городской и не городской общины, провинции, территориальных и иных союзов. Все самоуправляющиеся единицы – субъекты предоставленных им правительственных прав, и эти права уступлены государством названным единицам в полное обладание. Самоуправленческая и государственная власти не противостоят друг другу, хотя и не равноправны в принципе (государство определяет пределы самоуправления), но равноправны в смысле наличия у них должных полномочий в рамках компетенции каждой из них

Муниципальные образования и саморегулируемые организации и другие институты гражданского общества имеют общие экономические и финансовые основы. Их отношения должны строиться на институционально-контрактной форме гражданского общества – общественном договоре. Осознание общих проблем и возможностей их разрешения создает благодатную основу учета и согласования всех остальных противоречивых интересов субъектов рыночных и общественных отношений на договорной основе

В целом, социальные проблемы могут быть решены только на основе согласования объединенными усилиями разнообразных интересов, прежде всего, представителей местных сообществ. Это связано с тем, что каждому человеку ближе и понятней всего каж-

додневные проблемы, связанные с обеспечением чистоты территорий, безопасности и качества жизни, культуры, здоровья, воспитания детей, защиты малолетних и престарелых граждан, почитания памяти погибших, восстановления прав военнослужащих, предотвращения конфликтных ситуаций.

Таким образом, существующая схема муниципализации без опоры на различные формы самостоятельности институтов гражданского общества как публичной сферы, опосредующей отношения между частной сферой (поведением конкретных индивидуальностей) и государством, оказалась недостаточно результативной. Эта схема не предполагала адекватного роста местных расходов, повышения бюджетной самодостаточности муниципалитетов, сохраняла их финансовую зависимость от вышестоящих властных уровней, от федеральных дотаций. Данный тезис диссертант подробно рассматривает на примере общественно-политической ситуации в Ростовской области.

Элементами механизма развития взаимодействия субъектов гражданского общества Ростовской области считаются постоянно действующие территориальные общественные и государственно-общественные советы, городские, районные собрания, совещания, рабочие и экспертные группы и комиссии, общественные советы различного функционального назначения при отраслевых подразделениях органов государственной власти и органов местного самоуправления, конкурсы социально значимых программ и грантовых проектов, ярмарки социальных проектов и иные формы стимулирования общественной активности, Консультативный совет общественных и политических организаций Собрания общественности Дона при Главе Администрации (Губернаторе) Ростовской области.

По мнению диссертанта, требуется внесение корректив в планы административной реформы и реформы местного самоуправления, направленных на установление ответственности региональных и муниципальных структур по повышению социальной активности населения, развития ресурсной базы действующих на территориях



НКО Самоорганизация населения позволит решить многие застарелые проблемы развития территориального социума, а также снизить растущую социальную напряженность

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

### **По теме диссертации опубликованы следующие работы:**

*В журналах, включенных в перечень ВАК для опубликования результатов диссертационных исследований*

1 Паршина Е Н Взаимодействие государственного и муниципального управления и институтов гражданского общества//Научная мысль Кавказа (научный и общественно-теоретический журнал СКНЦ ВШ) 2006 Спецвыпуск № 1 (86) – 0,4 п л.

### *Другие публикации*

2 Паршина Е Н Местное самоуправление как механизм развития гражданского общества // Сборник молодых ученых «Актуальные проблемы и ресурсы реформирования государственного и муниципального управления в России» – Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 2005 – 0,3 п л

3 Паршина Е.Н Роль гражданского общества в реформировании системы образования России // Сборник тезисов выступлений на научно-практической конференции «Экономические интересы и социальная политика» 15-16 декабря 2005 – Ростов н/Д Изд-во СКАГС, 2005 – 0,3 п л

4 Паршина Е Н Роль гражданского общества в процессе реализации налогового администрирования // Проблемы налогообложения и менеджмента Выпуск 1 – Ростов н/Д Изд-во СКАГС, 2006 – 0,3 п л

5 Паршина Е Н Механизмы взаимодействия институтов гражданского общества и государственной власти в процессе административной реформы // Сборник материалов межвузовской научно-практической конференции молодых ученых «Актуальные проблемы модернизации государственного и муниципального управления в современной России». – Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 2006 – 0,3 п л

6 Паршина Е Н. Роль государства в управлении экономическими основами гражданского общества // Сборник материалов международной конференции «Государственный аппарат и политические реформы в России и Германии» май 2006 г. Вып. 2. – Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 2006 – 0,3 п.л.

7 Паршина Е Н. Общественный договор как модель взаимодействия институтов и организаций гражданского общества с органами власти // Сборник материалов международной научно-практической конференции 11-12 марта 2009 г. «Политическая наука на Юге России итоги двадцатилетнего развития». Вып 2. – Ростов н/Д Изд-во СКАГС, 2009. – 0,4 п л

Текст автореферата размещен на сайте Северо-Кавказской академии государственной службы [www.skags.ru](http://www.skags.ru).

Подписано в печать 12.11.2009. Формат 60х84/16.  
Гарнитура Times New Roman. Усл. п. л. 1,3. Тираж 100 экз. Заказ № 40/11.  
Ризограф СКАГС 344002. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70.