



<sup>17</sup> Фши М.С. Указ. соч.

<sup>18</sup> Дюбер Д. Мечьяр еще надеется на реванш // Известия. 1999. 18 мая.

<sup>19</sup> Результаты президентских выборов в Словакии опубликованы на сайте Национального статистического управления: <http://www.statistics.sk/prezident2004/>

<sup>20</sup> Орнштейн М. Вацлав Клаус: революционер и парламентарий // КИВО. 1998. №3.

<sup>21</sup> Klaus V. Misto autobiografie: urecujici momenty a vlna // <http://www.klaus.cz/>

<sup>22</sup> Руденко И. Капитализм с лицом Вацлава Клауса // Новое время. 1994. №44.

<sup>23</sup> Орнштейн М. Указ. соч.

<sup>24</sup> [http://www.zpravodaj.cz/dpg\\_m62342.htm](http://www.zpravodaj.cz/dpg_m62342.htm)

<sup>25</sup> См.: Radio Praha. 20.XII.2006: <http://www.radio.cz>

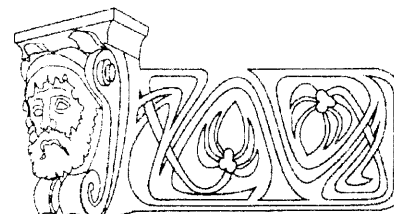
<sup>26</sup> См.: Шестонал Е.Б. Указ. соч.

УДК 321

## НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ МЕХАНИЗМА КОНСОЛИДАЦИИ РЕГИОНАЛЬНОГО СООБЩЕСТВА

И.И. Брянцев

Комитет общественных связей и национальной политики Саратовской области  
E-mail: [bryancevii@saratov.gov.ru](mailto:bryancevii@saratov.gov.ru)



В статье представлены некоторые подходы к изучению и сравнительному анализу моделей взаимодействия некоммерческих организаций с региональной, муниципальной властью и населением с целью выявления наиболее оптимальных, с точки зрения динамики общественного развития территории, форм взаимодействия.

Обозначена роль информационного поля, способствующего увеличению зоны легитимированных практик межсекторного взаимодействия. Проанализировано значение нормативной базы регулирования данных процессов на региональном и муниципальном уровнях. Исследованы стимулирующие процессы социальной самоорганизации населения и расширение возможностей функционирования общественного сектора в качестве самостоятельного субъекта публичной политики на региональном политическом пространстве.

### Some Aspects of Consolidation Mechanism Formation of the Regional Community

I. I. Bryancev

Some approaches on studying and the comparative analysis of models of interaction NGO with regional, municipal authority and the population with the purpose revealing of the optimal forms of interaction, from the point of view of dynamics of social territory development, are presented.

The role of the information field promoting increase of a zone of legitimate practices of intersection interaction is designated. The meaning of normative base of regulation of given processes at a regional and municipal level is analyzed. Stimulating processes of social self-organizing of the population and expansion of opportunities of functioning of public sector as the independent subject of public policy on regional political space are investigated.

Социальные процессы современной России характеризуются постоянно возрастающим влиянием институтов гражданского общества на управленческие решения. Движущими силами метаморфоз в сфере социального управления, как наиболее полного отражения всего спектра социальных процессов, являются, вероятно, как общие демократические тенденции глобального масштаба, так и специфические российские факторы.

Во-первых, Россия при громадной территории и практически неисчерпаемых природных ресурсах во все большей степени ощущает дефицит человеческого ресурса. Демографические проблемы, рост затрат на получение профессионального образования и конкуренция на уровне мировой экономики диктуют необходимость оптимального исследования потенциала каждого работника, каждого члена общества.

Во-вторых, Россия радикально меняет курс экономического развития и соответственно стремится к изменению своей роли в мировой экономике. Превращение в высокоразвитую державу с передовой промышленностью и наукой, с эффективным государственным управлением на базе общественного самоуправления, разумеется, невозможно без многопланового сотрудничества государства и гражданского общества.

В-третьих, необходимы изменения и в самом гражданском обществе, чтобы оно совместно с государственной властью сформировало надежную платформу для дальнейшего развития экономики и социальных отношений. Эта задача осложняется тем, что в российском обществе достаточно распространены иждивенческие установки, правовой нигилизм, аморальные устремления.

Все эти, а также ряд других факторов диктуют необходимость создания механизмов эффективного взаимодействия и взаимоконтроля между властью и обществом.

При этом обязательно следует учитывать, что у государственных учреждений и



занятых в них чиновников возникают собственные интересы, отличные от интересов общества. По данным исследований, проведенных социологическими центрами Российской академии государственной службы и Поволжской академии государственной службы в 2005–2006 гг., около 60% населения уверены, что чиновники госаппарата защищают лишь свои собственные интересы и лишь 10% считают, что они защищают интересы граждан. Рациональным путем снижения социальной напряженности в обществе, оптимизации управления и консолидации общества представляется создание специальных механизмов и организационных структур, позволяющих интегрировать интересы государства и общества во всем их многообразии. Началом формирования таких механизмов и структур стало создание общественных палат и советов. Этот процесс, начавшийся в субъектах Федерации (одним из первых регионов, в которых создана общественная палата, была Саратовская область), привел к созданию общественной палаты на федеральном уровне. Теперь общественные палаты по образцу федеральной, четко структурированные, имеющие прочную законодательную базу, начинают создаваться в субъектах Федерации.

В свое время общественная палата Саратовской области характеризовалась достаточно известным политическим брендом, она внесла заметный вклад в гармонизацию общественно-политической обстановки. Идея формирования общероссийской общественной палаты вызрела, в том числе и за счет обобщения опыта работы общественных палат на уровне регионов Российской Федерации. Результатом обобщения этой работы стало принятие Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации», который стал правовой основой для дальнейшего развития этих инициатив. Закон инициировал принятие региональных законов «Об Общественных палатах». В Саратовской области также началась разработка областного закона, в котором были бы учтены мнения и предложения широкого круга представителей общественности, а также депутатов, выступавших с критикой того законопроекта, который был отклонен при рассмотрении в областной думе в 2006 году.

Весьма существенное отличие этого проекта закона заключается в том, что он не создает никаких ограничений для участия общественных объединений в деятельности

палаты. Общественная палата открыта для представителей всех общественных объединений, действующих на территории области более одного года.

Другим инновационным положением этого закона является формат участия органов власти в ее формировании. Органы власти не оказывают никакого политического и административного влияния на процесс формирования палаты. А та норма, которая существует по порядку формирования президиума, представляет собой скорее определенный экзамен для власти, так как она должна продемонстрировать свою компетентность и ответственность при выборе из общего числа членов общественной палаты именно тех представителей, которые будут наиболее авторитетными и уважаемыми для всего сообщества и смогут пройти процедуру одобрения общим собранием. Причем органы власти могут участвовать в процессе формирования президиума только один раз за срок своих полномочий и тем самым палата в принципе находится вне сферы какого-то даже самого гипотетического влияния со стороны власти.

Руководящим органом общественной палаты является ее президиум. В его полномочия входит выстраивание системы работы палаты, утверждение состава профильных комиссий и рабочих групп, принятие решений о проведении общественной экспертизы, формирование ежегодного отчета палаты и т.д. Высший орган — общее собрание палаты — избирает председателя палаты, утверждает регламент работы и кодекс этики членов общественной палаты, в целом рассматривает вопросы, требующие коллегиального решения.

Представленный законопроект максимально аккумулирует позитивный опыт, накопленный в регионе за последние десять лет. Эта концепция закона формирует модель, в основе которой лежат принципы социальной сетевой структуры. Для такой модели характерно отсутствие жесткой централизации в управлении, специализация имеет неформальный характер. Демократичность и максимальная ориентированность на представительство интересов широкого спектра общественных объединений была отмечена в ряде публикаций во время обсуждения этой концепции<sup>1</sup>.

Другой законопроект предлагает такую модель взаимодействия, в которой представительность общественных объединений име-



ет весьма ограниченный характер и фактически полностью исключает уровень местного самоуправления. В рамках этой модели одну треть членов общественной палаты назначает губернатор, треть – областная дума, и эти две трети формируют оставшуюся треть из числа общественных объединений. Для обеспечения деятельности формируется государственное учреждение, сотрудники которого назначаются на должность губернатором области. Такая модель в значительной мере базируется на принципах организации структуры иерархического типа, которые лежат в основе формирования властных бюрократических структур. Эти принципы, сформулированные М. Вебером<sup>2</sup>, предполагают наличие централизации управления, специализации членов организации с закрепленными формальными нормами отношений между ними.

Показателен и сам процесс прохождения данных законопроектов через законодательное собрание.

С одной стороны, он стал отражением тех политических процессов, которые развиваются на политическом пространстве региона. В частности, очень четко просматривается уровень противостояния политических элит, а также некоторые особенности, характеризующие уровень ведения диалога между общественно-политическими элитами на территории области.

С другой стороны, законопроект, закрепляющий иерархическую модель формирования палаты, принимался за счет консолидированного голосования представителей одной политической силы, имеющей большинство в областном законодательном собрании и представителем этой же группы законопроект и был внесен. Все остальные законопроекты были отклонены большинством законодательного собрания. Примечательно, что данный законопроект, не предполагал нахождения консенсуса с представителями других политических сил. И именно поэтому они голосовали против, либо воздерживались в отношении этого законопроекта.

Проецируя эту модель формирования палаты на существующее законодательство, отметим следующее. В силу того, что по новому законодательству кандидатура на пост губернатора представляет победившая на выборах партия, губернатор становится в полной мере выразителем интересов партии, которая его выдвинула. Губернатор предлагает третью часть членов палаты и назначает

аппарат палаты, а партия через большинство в законодательном собрании назначает свою часть членов палаты. Данные две трети формируют оставшуюся треть. Таким образом, формально не политическая общественная палата, в рамках закрепленных этой моделью принципов ее формирования, становится полностью политически и организационно подконтрольной одной политической силе, доминирующей на момент ее формирования в регионе.

Такая модель, безусловно, повышает степень ее консолидированности при принятии тех или иных решений, а также повышает общественный ресурс данной партии. С другой стороны, это приведет к отторжению от нее широкого спектра общественных сил, которые не стоят на политической платформе данной партии. С данной позиции такая модель будет закреплять тенденции по поляризации общества и создавать предпосылки для общественного противостояния, что сведет на нет ее основную миссию как консультативного, экспертного органа для общественности.

В целом же следует отметить, что проблема самостоятельности и независимости общественной палаты как института гражданского общества напрямую зависит от состояния политической системы, в рамках которой развивается этот институт, проработанности нормативно-правовой базы. Сегодня много делается в этом направлении, как на федеральном, так и на уровне субъекта. В частности, в настоящее время на территории Саратовской области сформирован общественный экспертный совет, который призван обеспечивать возможность для общественных организаций осуществлять общественный контроль и экспертизу принимаемых нормативно-правовых актов. Механизмы его формирования и функционирования основаны на принципах социальной сетевой структуры, что делает его весьма эффективным для работы с общественными объединениями при проведении общественной экспертизы. При разработке положения о формировании экспертного совета и организации проведения общественной экспертизы широко использовались результаты исследований по данной проблематике, проведенных Н.Ю. Беляевой<sup>3</sup>.

Развитие принципов социальной сетевой структуры нашло свое выражение в формировании на территории области сети общест-



венных советов в муниципальных образованиях. Эта система начала складываться, когда существовала областная общественная палата, которая формировалась из общественных объединений и представителей районов за счет квотирования мест за ними. То есть на каждое заседание приезжала делегация от того или иного района в количестве, определенном квотой без фиксации персонального состава, и, таким образом, персональный состав палаты никак не фиксировался. Фиксировалось лишь представительство от областных общественных объединений. Этот принцип формирования зачастую вызывал много нареканий со стороны представителей областных общественных организаций. Но даже в таком виде палата внесла свой позитивный вклад в процесс формирования гражданских инициатив на уровне местного самоуправления. Сейчас Саратовская область – единственный регион, где достаточно хорошо развита и сформирована сеть общественных советов именно на уровне муниципальных образований.

В настоящее время на территории области завершается процесс реорганизации и обновления районных общественных советов. Он позволит окончательно оформить систему регионального гражданского общества и будет препятствовать бюрократическому производству со стороны государственных и муниципальных органов управления, а также станет препятствием для демагогов и политических спекулянтов. Особенно большое значение в этой системе имеет функция морального и правового фильтра тех социальных процессов в регионе, которые формируются во время проведения избирательных кампаний. Система общественных советов позволяет укрепить доверие граждан к нормам и деятельности государства, обеспечить корректный диалог государства и общества, служит становлению баланса интересов государственной и муниципальной власти и индивидуальной свободы жителей области.

Таким образом, можно сделать вывод, что система взаимодействия власти и общества в регионе проходит серьезные испытания. От того насколько успешным будет этот процесс, будет зависеть и то, какой будет региональная общественная палата. Сможет ли она способствовать формированию устойчивого режима социального партнерства государства, общества и бизнеса.

Модели государственно-общественного взаимодействия при всем их многообразии определяются следующими принципиальными атрибутами:

- наличием соответствующих организаций для выражения интересов сторон;
- наличием общепризнанной процедуры переговорного процесса;
- устраивающим участников переговоров размером вклада каждой из сторон в решение проблемы.

Попытки изменить баланс результативности переговоров в пользу государства, отдельных его органов или в пользу каких-либо представителей гражданского общества приведет неминуемо к распаду всей переговорной системы.

Общественная палата не подменяет органы законодательной и исполнительной власти, не дополняет и не ограничивает их деятельность. Основная ее функция – коммуникативная, обеспечивающая обмен социально важной информацией между элементами гражданского общества и между гражданским обществом и властными структурами. Формирование общественного мнения по поводу многообразных фактов, явлений и процессов социальной динамики, осуществление обратной связи между управляющей и управляемой подсистемами в обществе – это основное содержание деятельности общественной палаты, что и определяется областным законом о ней.

Следует, к тому же, отметить что в диссоциированном, аморфном состоянии общественная палата как переговорная площадка постоянно существует в любом, сколь угодно консолидированном обществе. Состояние общественного сознания и параметры общественного мнения, популярные слухи и мнения, массовые акции, избирательные кампании и иные проявления коллективной воли и действий индивидов – все это, по сути, проявления социального взаимодействия людей, координируемые во время публичных дискуссий, обсуждений в прессе, межличностного общения, что позволяет определить обобщенный вектор общественных интересов, координирующий процессы социальной динамики. Реальная общественная палата как социальный институт представляет собой общественное учреждение, призванное оптимизировать качество социальных связей в обществе с целью трансляции их содержания во власть, в управленческие структуры.



Насущной проблемой остается вопрос о разработке рекомендаций органам власти по эффективному взаимодействию с некоммерческими организациями и привлечению их к реализации совместно принятых управленческих решений<sup>1</sup>.

Для оценки эффективности решения этой задачи имеющийся эмпирический материал был проанализирован в рамках социологического исследования, проведенного Центром информационно-аналитического и социологического обеспечения государственной службы Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина в декабре 2006 г. по теме «Деятельность некоммерческих организаций в Саратовской области». Исследование показало, что деятельность общественных объединений приобретает заметный и все более массовый по охвату населения характер. В качестве основных направлений по исследованию эффективности механизма взаимодействия власти и общества были выделены: оценка уровня информированности населения об НКО; анализ широты социальных услуг НКО, их доступности и эффективности; оценка технологии взаимодействия НКО и органов власти, НКО и бизнеса; анализ перспектив развития общественного сектора; определение позиции по отношению к НКО и социальной активности различных групп населения; поиск наиболее эффективных форм работы органов власти и управления с общественными организациями.

Другим наиболее важным вектором развития гражданского общества является взаимодействие некоммерческого сектора с бизнесом. По мнению респондентов, сотрудничество общественных организаций и бизнеса допустимо только в вопросах спонсорской помощи и благотворительности (37,3%) и примерно в равной степени была отмечена безусловная допустимость и недопустимость такого взаимодействия (17,2% и 16,8%) соответственно. Наблюдается незначительное различие в ранжировании ответов по поводу возможности того, что бизнесмен (предприниматель) будет возглавлять общественную организацию: допустимо – 24,8%, недопустимо – 26,1%. В свою очередь, незначительное число опрошенных (19,2%) допускают возможность руководства некоммерческой организацией предпринимателем, но считают такую ситуацию желательной.

Анализ ответов респондентов по источникам финансовой стабильности организационной структуры НКО показал, что к наименьшим из них относятся финансовая помощь из-за рубежа (7,7%) и доходы от занятия предпринимательской деятельностью (8,3%). При этом около половины опрошенных (48,1%) отметили, что для общественных объединений занятие коммерческой деятельностью является вполне допустимым условием их функционирования, не оказывающих влияния на статус некоммерческой организации. Данный род занятий приветствуется при условии, что все идет на цели организации.

Таким образом, внешняя среда, в которой существует общественная организация, оказывает прямое воздействие на ее функционирование. Однако оценка респондентами возможности и перспектив сотрудничества акторов гражданского сообщества с властью и бизнесом характеризуется в некоторой степени неопределенностью. По каждому вопросу о взаимодействии общественных организаций с выделенными структурами наблюдается ответ «затрудняюсь ответить» в спектре от 14 до 21%. На основе данных результатов целесообразно продолжить формирование аналитической и информационной базы для разработки управленческих решений и социальных технологий с целью построения и совершенствования модели эффективного взаимодействия бизнеса с организациями негосударственного сектора. Достижение этой цели, в свою очередь, требует реализации определенных мер: выработки пакета рекомендаций для бизнес-структур по вопросам укрепления институтов гражданского общества; создания информационно-аналитической базы и оптимизации взаимодействия с некоммерческими общественными организациями.

#### Примечания

<sup>1</sup> Никитин А.Д. От Общественной палаты к Общественной палате // Богатей. 2007. №6. 15 февр.

<sup>2</sup> Вебер М. Избранные произведения. М., 1990.

<sup>3</sup> Беляева Н.Ю. Законодательные инициативы общественных объединений // Гражданское участие: ответственность, сообщество, власть: Неконцептуальный сборник. М., 1997.

<sup>4</sup> Брянцев И.И. Политическое управление как механизм самоорганизации общества: региональные аспекты / Под ред. О.И. Фомина. Саратов, 2005.