

**ЖИРНОВ А.Г.
САНЖАРЕВСКИЙ И.И.**

**ПОЛИТИЧЕСКИЕ МЕХАНИЗМЫ
СОГЛАСОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ИНТЕРЕСОВ
В ПОЛИТИЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

Тамбов – 2008

УДК 32.032
ББК 66.15.25

Рецензенты:

доктор политических наук, профессор Т.Н. Митрохина
доктор исторических наук, профессор В.С. Клобуцкий

Жирнов А.Г., Санжаревский И.И.

Политические механизмы согласования общественных интересов в политическом процессе современной России. – Тамбов: ООО «Издательство Юлис», 2008. 150 с.

Монография является научным изданием, в котором рассматриваются теоретические и методологические основы политологического анализа механизмов согласования общественных интересов в политическом процессе. Согласование целей развития общества, государства и его граждан определяет пути гармонизации общественных отношений, преодоления разного рода кризисов общественных систем. В книге анализируются характеристики упорядоченности общественно-политических процессов и поддержания порядка в социуме как основополагающей функции современного государства, основные подходы к группировке механизмов согласования, сбалансированности интересов в обществах с государственным устройством, механизмы согласования интересов в современной России в контексте укрепления государственной власти, способы согласования интересов в политической практике российского региона (на примере Тамбовской области).

Книга адресована политологам и политикам, государственным и муниципальным служащим, преподавателям и студентам, аспирантам и соискателям ученых степеней по гуманитарным наукам, всем тем, кто интересуется политической наукой.

ISBN 978-5-98662-076-9

ВВЕДЕНИЕ

В настоящее время много внимания уделяется поиску путей согласования целей развития общества, государства и его граждан. Именно это проблемное поле выступает камнем преткновения на пути гармонизации общественных отношений, преодоления разного рода кризисов общественных систем¹. Российская Федерация относится к государствам, в которых функционирует множество противоречивых, зачастую противоположных субкультур. Поэтому поиск межгруппового, межсловного, межэтнического согласия проходит лейтмотивом через всю политическую историю страны, наиболее заметную в имперский период и не прерывавшуюся ни в советский, ни в современный период отечественной истории². Государственные реформы постсоветского периода вызывают множество дискуссий по вопросу эффективности работы механизмов согласования общественных интересов. Например, по мнению российского социолога В.К. Левашова, одной из причин низкой эффективности реформирования являлась его антисоциальная направленность, формирующая пропасть между государством и обществом, управляющими и управляемыми³. Он отмечает, что с начала 90-х годов Российское государство теряет обратную связь с обществом и, по меньшей мере, в течение десятилетия находится вне его контроля. «В действиях политиков, парламентариев, сильных и богатых мира сего мы наблюдали политику реализации интересов, которые входили в противоречие с жизненно важными интересами населения»⁴.

В связи с этим заявления В.В. Путина, уже в начале первого президентского срока обозначившие в качестве основных приоритетов развития российской государственности интересы общества, в частности и в целом были восприняты самим обществом позитивно. В своих программных обращениях Президент Российской Федерации декларировал, что «в демократической России не должно быть принудительного гражданского согласия. Любое общественное согласие здесь может быть только добровольным»⁵. Очевидно, что «ограни-

¹ См.: Россия: на пути к возрождению. М., 2004. С. 144.

² См.: Салмин А.М. Предисловие научного редактора // Демократия в много-
составных обществах... С. 24, 25

³ См.: Левашов В.К. Социополитическая динамика российского общества (2000–2006). М., 2007. С.153.

⁴ См.: Там же. М., 2007. С. 73.

⁵ Путин В.В. Россия на рубеже тысячелетий. 01.02.2000 // <http://www.e-government.ru>

чение доступа населения к центрам принятия решений может стимулировать обращение групп интересов к радикальным и даже насильственным формам политической активности (забастовкам, стачкам, мятежу, террористическим актам)»⁶.

В своем первом послании Федеральному Собранию РФ В.В. Путин говорил о том, что «лишь эффективное и демократическое государство в состоянии защитить гражданские, политические и экономические свободы, способно создать условия для благополучной жизни людей»⁷. В начале второго президентского срока президент в более резкой форме обращал внимание на проблему неэффективности государственной власти: «наше чиновничество еще в значительной степени представляет собой замкнутую и подчас просто надменную касту, понимающую государственную службу как разновидность бизнеса. Поэтому задачей номер один для нас по-прежнему остается повышение эффективности государственного управления в интересах населения»⁸.

Однако центры изучения общественного мнения устойчиво фиксировали и продолжают фиксировать весьма низкий уровень доверия населения к институтам власти. Исключение составляет лишь высокий уровень доверия населения лично В. Путину и институту президентства⁹. С утверждением «мои интересы достаточно защищены» в 2005 году согласились всего лишь 7% российских граждан¹⁰.

Российские власти федерального и регионального уровней постоянно сталкиваются с вызовами, дестабилизирующими ситуацию в стране и в регионе. Так было в случае принятия закона о монетизации льгот, социальных волнений в Кондопоге, Ставрополе. Во всех ситуациях государство не обеспечило себя каналами и механизмами, посредством которых оно получало бы достоверную информацию о состоянии общества и интересах различных национальных, религиозных, возрастных и профессиональных групп. Многотысячные «Марши несогласных», митингующие в различных городах – также не лучшая характеристика действующей власти, демонстрировавшей

⁶ Пшизова С.Н. Группы интересов // Политология. Лексикон. М., 2007. С. 121.

⁷ См.: Путин В.В. Послание Президента РФ Федеральному Собранию, 2000 год // Вся политика. М., 2006. С. 47.

⁸ См.: Там же. С. 49.

⁹ См.: Левашов В.К. Социополитическая динамика российского общества (2000–2006). М., 2007. С. 163.

¹⁰ См.: Там же. С. 459.

определенное бессилие перед несистемной оппозицией, неумение конструктивно работать с ней.

Такая ситуация в стране в значительной степени актуализирует обращение авторов монографии к проблеме механизмов выявления, согласования и учета интересов в процессе принятия политического решения с целью предотвращения серьезных конфликтных ситуаций и кризисов в обществе. В этой связи остается актуальным изучение и использование накопленного мировой практикой опыта учета и согласования социальных интересов в российской политике.

ГЛАВА I

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ МЕХАНИЗМОВ СОГЛАСОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ИНТЕРЕСОВ

§ 1. Упорядоченность общественно-политических процессов и поддержания порядка в социуме как основополагающая функция современного государства

Отмечая разнообразность и множественность функций и ролей современных государств, в качестве основополагающей необходимо выделить функцию целеполагания по достижению состояния упорядоченности общественно-политических процессов в общественном развитии и поддержанию порядка в социуме.

Даже краткая историческая ретроспектива политических и правовых учений позволяет констатировать, что проблемы общественной стабильности и порядка волновали мыслителей издревле. Так, например, Аристотель считал, что те, кто владеет высшим «царским искусством» управления в рамках законности, должны стремиться к установлению общего блага, удовлетворять социальные потребности людей, предотвращать социальные конфликты, происходящие от противопоставления бедности и богатства и от злоупотребления властью¹¹.

По мере развития общества и его политической системы граждане столкнулись с необходимостью найти такую форму ассоциации, которая защищает и ограждает всей общей силой личность и имущество каждого из членов ассоциации. Основой для существования такой ассоциации может служить, по мнению Ж.Ж. Руссо, лишь общественное соглашение¹². Для Т. Гоббса порядок означал установление господства права, для того чтобы охранять жизнь и собственность граждан. Без государства люди бы жили так, как живут хищные звери, воруя и убивая ради собственной выгоды. Это вступает в противоречие со стремлением людей к самосохранению, а посему они вынуждены искать мира и согласия. И на этом основании граждане приходят к необходимости заключать договор или

¹¹ См.: Аристотель. Политика. Афинская полития. М., 1997. С. 11.

¹² См.: Руссо Ж.Ж. Об общественном договоре // Теория и практика демократии. Избранные тексты. М., 2006.

соглашение между собой¹³. А. Фергюсон утверждал, что «для человека первая цель согласия и договоренности не в том, чтобы создать общество, но в том, чтобы усовершенствовать то общество, в которое, как он обнаруживает, его поместила природа»¹⁴. Проблемы порядка в обществе и государстве не потеряли своей актуальности и в современном мире. Они занимают достаточно много места в работах современных ученых, представляя собой обширный пласт работ отечественных и зарубежных обществоведов.

Близкими к категории «порядок» выступают такие категории, как «стабильность»¹⁵, «устойчивость», «безопасность», содержательное наполнение которых очень разнообразно¹⁶. Например, современные исследователи, с одной стороны, отождествляют порядок как состояние общества и государства с отсутствием угрозы нелегитимного насилия в обществе или способностью политического организма к самосохранению в условиях, угрожающих «идентичности» системы¹⁷. С другой стороны, определяют его как способность предотвращать насильственное устранение политического режима, способность адаптироваться к внешним меняющимся условиям¹⁸.

Немаловажное значение в системе функционирования политических механизмов согласования общественных интересов занимают критерии сохранения порядка, которые весьма разнообразны – это и отсутствие на территории вооруженных конфликтов, гражданских войн, высокие темпы экономического развития, равномерность распределения доходов. Об устойчивости, стабильности политического режима, способа государственного устройства, о порядке в социуме можно судить также анализируя деятельность правительственных

¹³ См.: Гоббс Т. Левиафан // Соч. в 2 т. Т.1. М., 1989; Гоббс Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского // Вся политика. М., 2006. С. 21–25.

¹⁴ Ferguson. Principals of Moral and Political Science. 1792. Edinburgh, Vol. I. P. 262.

¹⁵ См.: Макарычев А.С. Стабильность и нестабильность при демократии: методологические подходы и оценки // Политические исследования. 1998. №1; Макарычев А.С., Корнилов А.А. Параметры европейской стабильности: взгляд из Копенгагена // Политические исследования. 1992. № 3. С.187.

¹⁶ См.: Ловцов Д. О парадигме национальной безопасности России // Обозреватель – Observer. 1999. № 9. С.47.

¹⁷ См.: Bealey F. Stability and Crisis: Fears About Threats to Democracy // European Journal of Political Research. 1987. Vol.15. № 6. P. 687.

¹⁸ См.: Dowding K.M. KimberR. The Meaning and Use of «Political Stability» // European Journal of Political Research. 1983. Vol. 11. № 3.

структур. В этом случае порядок может означать, что правительство в течение относительно продолжительного времени способно эффективно функционировать и успешно адаптироваться к реальности¹⁹.

Отмечая разнообразие в подходах по определению порядка в государстве, необходимо констатировать факт, что зачастую речь идет о достижении состояния защищенности жизненно важных интересов как отдельных граждан, так и всего общества в целом путем артикуляции общественных интересов и их учета в процессе поиска и принятия оптимального политического решения. При этом, несмотря на видимое стремление практически каждого государства к внутреннему порядку и стабильности, в современном мире достаточно неспокойно. В обществе никогда не бывает полного согласия и порядка. Источники разногласий внутри государств становятся более разнообразными и многочисленными. Например, определенной формой внутригосударственных противоречий являются следствия процессов демократизации под влиянием западных государств, процессов глобализации. Многочисленны примеры разногласий между государством и его внутренней частью, которая не признана международным сообществом в качестве суверенного образования, но выступает противником собственного государства и стремится к выходу из его состава или ведет непримиримую борьбу за улучшение своего положения. Основанием такой борьбы зачастую выступает тот или иной вид культурной самоидентификации.

Причины внутри государственных противоречий крайне разнообразны. Они могут быть заключены в специфике разграничения полномочий между центром и регионами, исполнительной и законодательной ветвями власти. Противоречия могут быть вызваны конфликтом интересов действующей власти и оппозиционно настроенных сил, интересы которых не представлены в структуре властных органов. Нередки противоречия в среде различных элитарных группировок, находящихся у власти и в оппозиции. Дестабилизируют ситуацию внутри государства межсубъектные противоречия, разногласия между властью и обществом, парламентскими группами, институциональные особенности системы. Поколенческие и культурные конфликты основаны на различиях в базовых политических

¹⁹ См.: Локосов В.В. Стабильность общества и система предельно-критических показателей его развития // Социологические исследования. 1998. № 4. С. 91; Вебер А. Устойчивая Россия? Наши перспективы и концепция устойчивого развития // Свободная мысль. 1999. № 5.

ценностях относительно государственного устройства, идеологии, направленности общественного развития. Актуальны конфликты в ходе избирательных кампаний между политическими партиями и отдельными кандидатами в борьбе за политическую власть и ответственность. Источником беспорядка и конфликтных ситуаций могут стать и психологические особенности политических деятелей и публичных политиков.

Потенциал для возникновения внутригосударственных противоречий заложен практически в любом современном государственном устройстве. В стремлении установить или навести порядок государства используют различные методы. Представления теоретиков и практиков о порядке в обществе и способах его достижения весьма различны. Когда установление порядка рассматривается в смысле защиты жизни, охраны собственности и создания благоприятных условий для жизнедеятельности, большинство граждан соглашается с необходимостью такого порядка. Когда же государство начинает избыточно вмешиваться в общественные процессы, для большинства граждан порядок приобретает негативную коннотацию. В мировой практике накоплен значительный опыт учета и согласования различных социальных интересов, в целях организации рационального и бесконфликтного управления государством. Каждое государство осуществляет отбор политических институтов и процедур, определяет нормы правления, формы и каналы коммуникации власти с населением, способы согласования интересов различных элитарных группировок, которые бы были оптимальны для управления государством в качестве механизмов сохранения порядка и стабильности.

Исходя из вышесказанного, на наш взгляд, для дальнейших рассуждений требует уточнения непосредственно само понятие «политический механизм», так как современные исследователи делают различные акценты в соответствии с поставленными целями и задачами. Так, например, В.А. Титаренко пишет, что «политические механизмы являются средством реализации государственной политики, конкретных задач государственного управления», делая в дальнейшем акцент на понятиях «политического и государственного управления»²⁰.

С нашей точки зрения, с общим определением механизма, данным С.И. Ожеговым в толковом словаре русского языка, вполне

²⁰ См.: Титаренко В.А. Политические механизмы в управленческой системе России: традиции и современность. Саратов, 2004. С. 5.

должно и необходимо отождествить понятие политического механизма. Механизм, по Ожегову, трактуется как «система, устройство, определяющее порядок какого-либо вида деятельности»²¹. Система взаимодействия определенного набора (комплекса) взаимосвязанных политических институтов и организаций представляет собой конкретный механизм, посредством которого могут быть реализованы наиболее важные функции во взаимоотношениях государства и гражданского общества. Не противоречит такой аналогии и определение механизма как согласованного движения элементов, частей единого организма, обеспечивающего функциональность каждой из этих частей, целью которого является достижение определенного результата.

Ключевым понятием в определении политического механизма является политический институт. При всем многообразии подходов к категории «политический институт» в данном контексте наиболее релевантным представляется определение политического института через такую категорию, как «интерес», например: «центр власти, основанный на интересах»²², «функциональный орган управления и регулирования, обеспечивающий кодификацию социальных норм и контроль за их соблюдением, формулирующий общественные цели и потребности и организующий процесс их реализации»²³. В данном контексте вполне приемлемо понимание института как совокупности социальных связей, взаимодействий и отношений конкретных индивидов, социальных групп, слоев и иных общностей. Представляются вполне удачными и сравнения политического института с «привычным действием», «рутинизированной практикой»²⁴ и «устойчивой конфигурацией постоянно повторяющихся циклов деятельности»²⁵. По мнению Д. Трумэна, «связь политического института с групповыми интересами может быть скрытой или явной, а политический характер их деятельности может варьироваться от привычной

²¹ Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1988. С. 283.

²² Трумэн Д. Процесс государственного управления: политические интересы и общественное мнение // Теория и практика демократии. Избранные тексты. М., 2006. С. 309.

²³ См.: Ачкасов В.А., Грызлов В.Б. Институты западной представительной демократии в сравнительной перспективе. СПб., 2006. С. 3.

²⁴ См.: Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М., 1997. С. 3; Норт Д. Институциональные изменения: рамки анализа // Вопросы экономики. 1997. № 3. С. 7.

²⁵ См.: Ротстайн Б. Политические институты: общие проблемы // Политическая наука: новые направления. М., 1999. С.160.

и повсеместно признанной до нестабильной и в высшей степени спорной»²⁶. Трактую политический институт как механизм, А. Турен определяет, что «институты – это механизмы, посредством которых культурные ориентации трансформируются в общественную практику»²⁷, что в достаточной мере адекватно отражает специфику и направленность наших рассуждений.

§ 2. Основные подходы к группировке механизмов согласования, сбалансированности интересов в обществах с государственным устройством

Как политической теорией, с одной стороны, так и политической практикой, с другой, накоплен значительный арсенал средств, посредством которых возможно достижение порядка и стабильности в социуме. Механизмы согласования, сбалансированности интересов в обществах с государственным устройством могут быть сгруппированы по такому основанию, как характер функционирования, то есть механизм может складываться и действовать стихийно, а может быть результатом целенаправленной деятельности людей. Такое деление является достаточно условным, так как управляемые процессы зачастую переходят в разряд стихийных и наоборот. В том случае, если механизм возникает стихийно, а действует объективно, его относят к сфере явлений самоорганизации систем. Согласно этому направлению, в системах наблюдается синергетическое поведение элементов, структур, подсистем, в результате чего возрастает степень упорядоченности системы, сбалансированности и согласованности действий ее элементов, а затем происходит ее самоорганизация. Это направление весьма активно разрабатывается в современном обществознании, опираясь на прочные позиции в прошлом²⁸.

²⁶ Трумэн Д. Процесс государственного управления: политические интересы и общественное мнение // Теория и практика демократии. Избранные тексты. М., 2006. С. 309.

²⁷ Турен А. Возвращение человека действующего. Очерк социологии. М., 1998. С. 58.

²⁸ См.: Василькова В.В. Самоорганизация в социальной жизни // Социально-политический журнал. 1993. № 8; Василькова В.В. Порядок и хаос в развитии социальных систем: синергетика и теория социальной организации. СПб., 1999; Венгеров А. Синергетика и политика // Общественные науки и современность. 1993. № 4; Делокаров К.Х. Рационализм и социосинергетика // Общественные науки и современность. 1991. №1; Делокаров К.Х. Системная парадигма современной науки и синергетика // Общественные науки и

а) Механизмы самоорганизации систем

К числу объективных закономерностей относятся законы, открытые К. Марксом, согласно которым общественное развитие осуществляется в соответствии с диалектическими законами единства и борьбы противоположностей, перехода количественных изменений в качественные, отрицания отрицания. Любое общество характеризуется определенным способом производства, который представляет собой конкретное соотношение производительных сил и производственных отношений. Интересы тех, кто владеет средствами производства, и тех, кто трудится, входят в противоречие, требующее своего разрешения²⁹. При капитализме, по Марксу, а сейчас можно говорить и обо всех формациях, один класс живет за счет своей собственности, а другой – за счет своего труда. Просто происходит трансформация форм собственности и видов деятельности из основных в другие – не основные, например, вначале основная собственность – это раб (человек), затем – земля, потом – средства производства, ресурсы, информация и технологии, а сейчас осуществляется планомерный переход к интеллектуальной форме собственности как основной – ноосфера становится сферой жизнедеятельности современного социума, определяющей направленность его развития.

Довольно многочисленная группа исследователей к механизмам самоорганизации и саморегуляции систем относит и конфликт как закономерное и универсальное явление, которое можно рассматривать как частный случай действия закона единства и борьбы противоположностей. Классик конфликтологии Р. Дарендорф рассматривал социальный конфликт как антагонизм прав и их обеспечения, который действует сродни закону естественного отбора, но только в социальной среде. Это постоянный конфликт между группами удовлетворенными и требующими удовлетворения своих интересов³⁰. Такой же позиции относительно функциональности конфликта в процессе стихийного согласования интересов придерживается и американский ученый Л. Козер. По его мнению, конфликт способен

современность. 2000. № 6; Князева Е.Н., Курдюмов С.П. Законы эволюции и самоорганизации сложных систем. М.: Наука, 1994; Пригожин И., Стенгерс И. Порядок из хаоса. Новый диалог человека с природой. М., 2000; Хакен Г.С. Иерархии неустойчивостей в самоорганизующихся системах и устройствах. М., 1985.

²⁹ См.: Маркс К. Ницета философии (1847) // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 25.

³⁰ Дарендорф Р. Современный социальный конфликт. Очерк политики свободы. М., 2002. С. 5.

снять напряженность между антагонистами, конфликт объединяет людей, позволяет узнать друг о друге больше, усиливает нормативность поведения, способствуют интеграции общества, введению новшеств, укрепляет внутреннее единство, выполняет сигнальную функцию, привлекая внимание к общественным проблемам. Конфликт в политике – это столкновение субъектов политики в их взаимном стремлении реализовать свои интересы и цели³¹. Французский социолог А. Турен также считает, что механизмами общественных изменений являются конфликты. Формирование любой общественной организации происходит в результате конфликтных отношений. По его мнению, конфликт существует на уровне установленного порядка: там, где есть порядок, должно быть и его оспаривание. Не общество управляет конфликтом, а конфликт обществом³². По мнению одного из сторонников такой позиции – немецкого исследователя Г. Зиммеля, лишь социальный конфликт обладает потенциалом механизма саморазвития общества. Единая гармоничная группа или общество вообще невозможны, так как в этом случае они не обладают механизмом саморазвития³³. Известный российский политолог А.В. Глухова считает, что «конфликт как особый тип социального взаимодействия изначально «встроен» в социальные и политические процессы, выступает главным фактором социальной динамики и активного самоопределения действующих социальных и политических субъектов».³⁴

В эту же группу конфликтных концепций, концепций противоречий, авторы которых уделяют внимание механизмам саморегуляции процессов социума, вписывается и концепция социал-дарвинизма. Сторонники этого подхода отождествляют процессы в природе и обществе. Основываясь на тезисе, что общество – это часть природы, а, следовательно, к нему приложимы те же механизмы естественного отбора – жизнь борьба и выживает в ней сильнейший – они утверждают, что общество представляет собой совокупность социальных групп, ведущих борьбу за выживание и господство по принципу естественного отбора наиболее сильных и способных видов. В основе борьбы лежит стремление к удовлетворению в первую очередь

³¹ См.: Козер Л. Функции социальных конфликтов. М., 2002.

³² См.: Турен А. Возвращение человека действующего. Очерк социологии. М., 1998.

³³ См.: Зиммель Г. Конфликт современной культуры. Пг., 1923. С.13.

³⁴ Социальные конфликты в условиях системных трансформаций/ отв. ред. А.В.Глухова. Воронеж, 2005. С.9.

материальных потребностей (не духовных, ценностных, идеологических). На этом основании один из наиболее последовательных сторонников этого подхода английский социолог Г. Спенсер был активным противником помощи бедным со стороны государства³⁵.

Таким образом, независимо от нашей воли и желания в обществе действуют устойчиво воспроизводимые механизмы саморегуляции не только общественных, но и политических отношений. Однако авторы вышеупомянутых концепций самоорганизации, так или иначе ориентированных на учет в первую очередь социальных и экономических интересов в процессе осуществления государственной политики, не акцентируют внимания на самостоятельной роли государства в процессе согласования и регулирования разнообразных социальных интересов, на механизмах согласования интересов, целенаправленно формируемых государством. В то же время государство является универсальным способом организации общества и самым влиятельным и мощным институциональным субъектом согласования социальных, экономических и политических интересов.

б) Механизмы, целенаправленно создаваемые людьми

Наряду с механизмами самоорганизации, существуют и механизмы, целенаправленно создаваемые людьми. В том случае, если механизм является результатом целенаправленной деятельности людей, он может быть отождествлен с управленческой технологией³⁶, которая определяется как способ осуществления деятельности на основе ее рационального расчленения на процедуры и операции с их последующей координацией и синхронизацией и выбора оптимальных средств, методов их выполнения³⁷. Однако очевидно, что каждое из этих понятий имеет собственную специфику. Механизм включает в себя как сознательную деятельность, так и стихийно складывающиеся, постоянно воспроизводящиеся взаимосвязи. Тогда как технология может включать лишь формируемые сознательно и целенаправленно социальные взаимодействия. Таким образом, технология является неотъемлемой частью механизма, и на этом основании нами будет использоваться термин «механизм» как более емкое понятие, включающее в себя и технологии.

³⁵ См.: Spencer H. Social statics or the conditions essential to human happiness. N.Y., 1882. P.94.

³⁶ См.: Фомин О.Н. Политические механизмы регулирования общественных отношений. Дисс. ...д-ра полит. наук. Саратов, 2002. С. 99.

³⁷ См.: Социальные технологии: толковый словарь. М., С.185–186.

Достаточно детальный анализ институционального механизма достижения стабильности, с одной стороны, и динамичности развития общества, с другой, за счет учета и согласования интересов предложен Т. Парсонсом в рамках структурно-функционального анализа. Исследуя условия стабильности и порядка в обществе, он пришел к выводу, что общественная система, представляя собой совокупность социальных действий, естественным образом структурирована на социальную, экономическую, политическую и юридическую подсистемы, каждая из которых должна выполнять для своего воспроизводства обязательный набор функций. В этой части идеи Т. Парсонса сродни идеям Э. Дюркгейма, согласно которым каждое общество характеризуется «социальной тканью». Если эта ткань деградировала, возникли конфликты и противоречия, следовательно, оказались неэффективными социальные механизмы, гарантирующие и обеспечивающие социальный порядок³⁸. Однако Т. Парсонсом были более четко сформулированы идеи относительно политики как самостоятельной подсистемы общества, предназначенной для интеграции интересов граждан, их организации для эффективного коллективного действия с тем, чтобы добиться общих целей³⁹.

Идеи Т. Парсонса стали основой для разработки Д. Истоном механизмов прямой и обратной связи. Д. Истоном политическая система рассматривалась вообще как механизм производства общественного порядка, достигаемого путем конверсии требований, поступающих от общества на вход системы, в разнообразные формы продукции, выпускаемой в качестве выходных компонентов системы, которые называются решениями, законами, указами, нормами⁴⁰. Последние же, в свою очередь, либо принимаются, либо отторгаются обществом, на что система должна соответственно поступающим импульсам и реагировать. Политическая система Д. Истоном рассматривается как совокупность функциональных институтов, посредством взаимодействия которых происходит волевое распределение ценностей и предотвращаются конфликты в обществе. Совокупность взаимодействий автор относит к рукотворным механизмам

³⁸ См.: Дюркгейм Э. О разделении общественного труда. М., 1991.

³⁹ См.: Парсонс Т. Функциональная теория изменений // Американская социологическая мысль. М., 1994; Парсонс Т. Система современных обществ // Антология мировой политической мысли. Зарубежная политическая мысль. М., 1997. В 5 т. Т. 2.

⁴⁰ См.: Истон Д. Категории системного анализа политики // Антология мировой политической мысли. Зарубежная политическая мысль. М., 1997. В 5 т. Т. 2.

функционирования политических систем. Основой механизма является обратная связь между обществом и властью, целью установления которой являются изучение и учет общественных интересов. Более того, интересы, исходящие от общества, автором рассматриваются в качестве необходимого сырья или топлива, без которого политическая система не сможет работать. В данном механизме именно общественные интересы и потребности являются центральным элементом функционирования политических институтов. Политическая система функционирует циклически, включая влияние на политический процесс экономических, культурных, экологических и иных интересов. Стабильность в обществе достигается за счет учета интересов групп.

С точки зрения позитивной функциональности отдельных групп более детальный анализ механизма адаптации политической системы к меняющимся условиям осуществил Г. Алмонд. Им были выделены блоки совместной деятельности субъектов соответственно главным функциям и фазам политического процесса. Первая фаза механизма адаптации включала артикуляцию, агрегирование, абсорбцию, преобразование и учет индивидуальных и групповых социальных потребностей и интересов при разработке, принятии и реализации политического решения. Сущность второй фазы заключена в воздействии системы на социум с целью регулирования общественных процессов. Далее следует фаза адаптации и приобщения индивидов к политической жизни путем политической социализации⁴¹. Наиболее важной в исследуемом ракурсе является первая фаза, потому что именно здесь автор уделяет внимание тому, каким образом происходит учет общественных интересов.

Механизм учета общественных интересов в системно-детерминистском ключе анализируется и К. Дойчем. Информация о потребностях общества жизненно необходима для принятия политического решения и функционирования всей системы. Важно и то, как быстро политический центр управления получает информацию об общественных проблемах. Еще лучше, если система способна не только реагировать на поступающие извне импульсы, но и предупреждать возникновение серьезных проблем в обществе⁴².

⁴¹ См.: Almond G., Powell G. Comparative politics: A development approach. Boston, 1966.

⁴² См.: Deutsch K.W. The nerves of Government: Models of Political Communications and Control. N.Y., 1966.

§ 3. Правильные и неправильные модели механизмов согласования общественных интересов

Каждый из описанных выше механизмов опирается на разнообразные политические институты. По мнению шведского политолога Б. Ротстайна, набор политических институтов одинаков и в условиях демократического механизма реализации политической власти (правильная модель), и в диктаторских условиях (неправильная модель). Применяемые как в демократической, так и недемократической политической практике политические институты вполне сводимы к четырем достаточно универсальным типам. Это институты законодательной, исполнительной, судебной власти и институты принуждения. Набор политических институтов одинаков, но механизмы их функционирования и взаимодействия различны.

В первом случае (правильная модель) механизм функционирования политических институтов изначально включает интересы граждан. На основе общности интересов они объединяются как равноправные субъекты и создают институты (законы, организации) для отстаивания своих коллективных требований, создавая органы власти. Граждане постоянно испытывают потребность в функционировании всех четырех типов политических институтов. Институты законодательной власти необходимы для регуляции общих интересов, институты исполнительной власти – для претворения решений в жизнь. Судебная власть необходима для урегулирования спорных проблем. Институты принуждения востребованы в случае возникновения необходимости наказывать нарушителей общих правил. Каждый из этих типов политических институтов характеризуется своими механизмами формирования, принятия решения, организационными процедурами, однако в целом механизм функционирования ориентирован на интересы общества, их согласование и удовлетворение⁴³.

Во втором случае (неправильная или враждебная модель) механизм функционирования политической власти сводится к тому, что общество контролируется кланом, классом, элитой, правящей группировкой, стремящейся к извлечению максимальной выгоды на основе эксплуатации подконтрольной им территории и общества. И в данном случае востребованы те же четыре типа политических институтов. Законодательные – для создания легитимности власти над обществом, исполнительные – для реализации воли правящей груп-

⁴³ См.: Ротстайн Б. Политические институты: общие проблемы // Политическая наука: новые направления. М., 1999. С. 149.

пировки, судебные и институты наказания – для борьбы против тех, кто сопротивляется власти меньшинства над большинством.

Принципиальным отличием моделей является наличие в первом случае механизма учета общественных интересов и его отсутствие – во втором. Дискуссия специалистов относительно преимуществ и недостатков властных моделей, основанных на различных механизмах функционирования институтов, разворачивается в нескольких направлениях, наиболее важным из которых является анализ того, к каким последствиям и результатам приводит использование того или иного механизма. Позиции отличаются в зависимости от идеологических принципов, носителями которых являются участники дискуссии. Критики «правильной» и защитники «неправильной» моделей утверждают, что простой народ не обладает политическим знанием, достаточным для того, чтобы эффективно участвовать в процессе государственного управления. К тому же они должны проявлять достаточную активность в электоральном процессе. Нередко в центре внимания оказывается проблема: а нужно ли вообще и возможно ли учитывать особые интересы групп общества. Социальные группы преследуют зачастую своекорыстные интересы, удовлетворение которых возможно за счет ущемления других⁴⁴. Привлечение граждан к участию в политике и учет социальных интересов требуют достаточно много времени, что не всегда позволительно в реальной политике. Однако, на наш взгляд, скорость принятия решения не может быть первостепенным и определяющим фактором в политике. Качество политического решения, его долгосрочные последствия – куда более значимый критерий, чем скорость его принятия.

§ 4. Представительная демократия как универсальный механизм согласования общественных интересов

Одним из универсальных механизмов, получивших широкое распространение в политической практике, является механизм представительной демократии. Об универсальности института представительной власти говорит тот факт, что 173 государства современного мира используют различные системы народного представительства⁴⁵. Несмотря на научные и практические дискуссии о достоин-

⁴⁴ См.: Хайек Ф. Право, законодательство, свобода: современное понимание либеральных принципов справедливости и политики. М., 2006. С. 339.

⁴⁵ См.: Дербишайр Д.Д., Дербишайр Я. Политические системы мира: В 2 т. Т.1. М., 2004. С. 108.

ствах и недостатках этого механизма, большинство государств современного мира используют разнообразные механизмы формирования системы представительной власти. Выборный механизм открывает возможность для идеологически и социально различающихся групп в соревновательном режиме осуществлять контроль над властью и делать ее ответственной перед ними⁴⁶. На этом основании механизм выборов определяют и как институционализированную систему переговоров между социальными группами⁴⁷.

Однако нередки и критические оценки относительно механизма представительности. Голоса избирателей обмениваются не на конкретные решения, а лишь на фьючерсы, то есть обещания что-либо сделать⁴⁸. Выборы являются неотъемлемым элементом представительной демократии. Однако манипулятивные технологии получили широкое распространение в мире политики, постоянно совершенствуясь. Порой невозможно узнать, каково же реальное мнение граждан по той или иной проблеме. Результаты выборов могут быть изменены до неузнаваемости. «В подобной ситуации возможности для обмана очень велики, а трудности в создании гарантий для «политического контракта» практически непреодолимы в отсутствие мощных независимых организаций, способных оказать давление на власть»⁴⁹. Отсюда следует необходимость дальнейшего поиска надежных механизмов артикуляции, агрегации, согласования и учета общественных интересов, противостоящих манипулятивным технологиям.

В контексте настоящей монографии, не отрицая существенных недостатков этого механизма, все же нельзя не признать, что он является универсальным средством формирования власти за счет того, что преобразует волеизъявления граждан во властные полномочия⁵⁰. Таким образом, механизмом представительства и согласования интересов граждан является система территориального представительства на основе мажоритарной, пропорциональной или смешанной избирательной системы. Представительное собрание в идеале должно представлять, отстаивать и защищать интересы граждан, обще-

⁴⁶ См.: Vanhanen T. Process of Democratization: A Comparative Study of 147 States (1980–88). N.Y., 1990. P. 11.

⁴⁷ См.: Сергеев В.М. Демократия как переговорный процесс. М., 1999. С. 39.

⁴⁸ См.: Ачкасов В.А., Грызлов В.Б. Институты западной представительной демократии в сравнительной перспективе. СПб., 2006. С. 225.

⁴⁹ См.: Сергеев В.М. Демократия как переговорный процесс. М., 1999. С. 62.

⁵⁰ См.: Ачкасов В.А., Грызлов В.Б. Институты западной представительной демократии в сравнительной перспективе. СПб., 2006. С. 221.

ства. Являясь универсальными дискуссионными площадками, представительные органы создаются как на общегосударственном уровне, так и на уровне регионов и местного самоуправления. Как правило, механизмы географического или территориального представительства социальных интересов закреплены конституционно. В каждом конкретном случае они индивидуальны, но в целом система географического представительства – довольно универсальный механизм согласования общественных интересов. Для качественного осуществления этих функций имеет значение, по какой разновидности мажоритарной и пропорциональной систем индивидуальные мнения граждан конвертируются в рациональные коллективные решения. Механизмы конверсии, их преимущества и недостатки в процессе согласования общественных интересов исследованы многократно и являются предметом многочисленных дискуссий⁵¹. По этой причине, отдавая должное тому, что избирательный механизм представляется важнейшим в процессе суммирования и перевода мнений избирателей в места представительного собрания, все же считаем вполне приемлемым не воспроизводить подробный анализ этого механизма. Ограничимся лишь выводами. Обе системы многократно доказали свою состоятельность в мировой практике и вполне могут быть пригодными для организации качественного представительства народных интересов в структурах власти. Мажоритарность эффективна в том случае, если применяется в сочетании с большим количеством избирательных округов. Пропорциональность обеспечивает приемлемые результаты тогда, когда существуют сильные и реальные политические организации, созданные на базе социальных интересов. Однако на местном и региональном уровнях лучшее представительство интересов способны обеспечить лишь одномандатники – депутаты, которых хорошо знает население, избиравшее их.

а) Политические партии как механизм согласования

⁵¹ См., например: Голосов Г.В. Сфабрикованное большинство: Конверсия голосов в места на думских выборах 2003 г. // Политические исследования. 2005. № 1; Борзова Е.Л., Бурдукова И.И. Политические и избирательные системы государств мирового сообщества. СПб., 2004; Воробьева В.Ю. Проблемы реформирования избирательной системы в постсоветский период. СПб., 2001; Зеленко Б.И. Партийно-электоральная система в России: региональные аспекты. М., 2003; Зиновьев А.В., Поляшова И.С. Избирательная система России: (Теория, практика и перспективы). СПб., 2003; Кынев А.В. Переход к смешанным выборам в регионах: «Принудительная трансформация» // Политические исследования. 2004. № 2 и многие другие.

общественных интересов и их трансляции в систему политической власти

Важнейшим механизмом согласования общественных интересов и трансляции их в систему политической власти, неразрывно связанным с механизмами формирования представительной власти, являются политические партии. Деятельность современных политических партий оценивается различным образом. Некоторые ученые рассматривают их в качестве особого способа организации наиболее выраженных групповых интересов⁵². Действительно нередко современные политические партии пользуются не только поддержкой хорошо организованных групп давления, но и создаются в соответствии с их целями. Однако нам более близка позиция, согласно которой партии являются посредниками между обществом и государством, а, следовательно, должны артикулировать, интегрировать и транслировать интересы всех социальных групп в органы государственной власти. Согласно этому подходу, в поликультурных обществах основные социальные расколы, как правило, находят отражение в партийной системе⁵³. Отсюда следует, что политические партии становятся выразителями политической воли сегментов, их политическими представителями на уровне государственных структур, они являются механизмами выдвижения политических лидеров сегментов. Таким образом, политические партии являются основным институциональным средством перенесения существующих в обществе интересов в область политики. Партии представляют собой каналы выражения разнообразных интересов и структуры, с помощью которых происходит институциональное оформление социальных интересов. Партии заставляют граждан ассоциировать и позиционировать себя в соответствии с линиями противоречий и размежеваний, преобразовывают требования, исходящие от общества в призывы, лозунги, переводят требования на язык политики.

Согласно одной из точек зрения, наибольшей стабильности социума способствует двухпартийная система, поскольку она адекватно отражает естественную раздвоенность общественного мнения, но не допускает излишнего плюрализма. Бипартийность ограничивает

⁵² См.: Перегудов С.П. Корпорации в политике // Политология. Лексикон. М., 2007. С. 204.

⁵³ См.: Липсет С., Роккан С. Структуры размежеваний, партийные системы и предпочтения избирателей. Предварительные замечания // Политическая наука. Социально-политические размежевания и консолидация партийных систем. Сб. науч. тр. М., 2006. С. 204–235.

партийную демагогию и обладает интегрирующей силой за счет того, что разноплановые социальные интересы переводит в небольшой набор политических альтернатив. Но такая система является не слишком распространенное явление. К тому же у бипартийности есть и свои оппоненты, считающие, что двухпартийная система – это борьба двух враждующих между собой сект, в реальности не отражающих мнение населения⁵⁴.

Более распространены в политической практике многопартийные системы, способствующие выражению интересов субкультур, но не способствующие интеграции общества в целом. Партийные системы, в которых социальная база партии совпадает с религиозными, лингвистическими или этническими границами, потенциально на коротких дистанциях может оказаться более конфликтной. В этом случае эффективна модель сотрудничества партийных элит – коалиционная. Правительство формируется на многопартийной коалиционной основе, а, следовательно, и ответственность за политические решения также коллективная, в процессе принятия которых нужно уметь договариваться и находить оптимальные варианты.

Несмотря на преимущественно негативные оценки однопартийных и доминантных систем, при определенных условиях и они могут становиться эффективными механизмами согласования общественных интересов. Доминантная партийная система тоже может качественно выполнять функцию согласования интересов в том случае, если она объединяет и выражает достаточно широкий круг интересов. Именно эта партия является площадкой для согласования и представительства различных интересов. Доминантные партийные системы утвердились в основном в азиатских странах, в Европе фактически их нет. Партии формируются по линии традиционных общественных расколов. Примерами могут служить такие партии, как Малайский национальный фронт, Индийский национальный конгресс, Либерально-демократическая партия Японии. Эти партии практически бессменно находятся у власти, но используют пропорциональное представительство социальных групп во власти, например, по этническому принципу. Одна партия осуществляет власть, но внутри это конгломерат, состоящий из различных сегментов. В таких условиях именно партия является площадкой представительства и согласования интересов сегментов.

⁵⁴ См.: Робер М., Тильман Ф. Психология индивида и группы. М., 1988. С. 89-90.

Малайзия является характерным примером поликультурного общества. Ключевые позиции в государственном аппарате занимает правящая коалиционная партия Малайский национальный фронт, в состав которой входят 13 политических партий. Объединенная Малайская национальная организация занимает лидирующие позиции в этом альянсе, что вполне соответствует доле малайской этнической группы в обществе – 59%. Китайская ассоциация Малайзии занимает второе по численности место в альянсе, что также соответствует процентной доле китайцев в Малайском обществе – 26%. В состав альянса входит такая партия, как Индийский конгресс Малайзии, и ряд других. Малайским национальным фронтом представлены интересы всех этнических сегментов, но при сохранении малайского лидерства. Таким образом, и доминантные партийные системы могут стать эффективным механизмом согласования социальных интересов в поликультурном социуме⁵⁵.

Каждому гражданину предоставлено право голоса, с помощью которого он имеет возможность высказываться по наиболее важным вопросам не только во время выборов, но и референдумов. Референдумы – это более непосредственная и прямая форма общения граждан с властью. Референдум представляет, по существу, разновидность массированного социологического опроса, цель которого состоит в уяснении позиций граждан по наиболее важной на данный момент времени проблеме. Референдумы созываются для согласования существенных конституционных изменений или существенного изменения общеполитического курса государства. Достаточно часто проводятся референдумы по поводу изменения государственного статуса, независимости или объединения, изменения внутренней организации государства, вхождения в региональные или международные организации, одобрения или отклонения новой Конституции, изменения политического режима, типа исполнительной власти, продления полномочий исполнительной власти, изменения избирательной системы.

По мнению некоторых исследователей, в современной политике наметился сдвиг от представительной демократии в пользу непосредственной за счет более частого обращения политиков к процедуре референдумов⁵⁶. Особенно эти процедуры пользуются популяр-

⁵⁵ См.: Дербишайр Д.Д., Дербишайр Я. Политические системы мира: В 2 т. Т.1. М., 2004. С. 208.

⁵⁶ См.: Дербишайр Д.Д., Дербишайр Я. Политические системы мира: В 2 т. Том. 1. М., 2004. С. 108

ностью в демократических странах, где все меньшее количество избирателей идентифицирует себя с политическими партиями и идеологиями, а чаще предстают как независимые. Таинство волеизъявления по вполне определенной проблеме и процедурная простота позволяют выявить реальное общественное мнение даже обычно «молчаливого большинства»⁵⁷. Достоинством референдумов как способов уяснения мнения граждан является то, что результаты редко бывают спорными, они всегда достаточно ясные. К тому же чаще всего их определяют как консервативные. Граждане редко высказываются в пользу радикальных преобразований. Именно это свойство отчасти и ограничивает их более активное применение. Политики обращаются к референдумам в том случае, когда им нужен именно консервативный результат. Поэтому референдум является не только узаконенным механизмом согласования общественных интересов, но и средством борьбы за власть путем использования народной воли.

Однако когда народное волеизъявление не консервативно, а радикально, то даже в демократической Европе его можно и не принять во внимание. Практически таким образом сложилась ситуация вокруг референдумов по Европейской конституции, проведенных во Франции, Нидерландах и Великобритании. Документ в течение одной недели был отвергнут на референдумах всех трех стран. Незамедлительно последовали оргвыводы, административные меры и отставки, поскольку в европейской политике доминирует практика, а содержание конституции уже ничего не может изменить. Поэтому все остальные страны, отказавшись от референдумов, пошли по пути одобрения Европейской конституции лишь парламентом⁵⁸. Национальные референдумы являются общепринятым демократическим механизмом выявления общественного мнения по вопросам государственной значимости во многих странах. Однако исключения составляют Аргентина, Федеративная Республика Германия, Индия, Индонезия, Израиль, Япония, Мексика, Нидерланды и Соединенные Штаты, где референдумы не предусмотрены конституциями⁵⁹.

б) Законодательная инициатива граждан как проявление прямой демократии

⁵⁷ См.: Ноэль-Нойман Э. Общественное мнение. Открытие спирали молчания. М., 1996.

⁵⁸ См.: Волхонский Б. Фикция протеста // Власть. 2005. № 23. С. 47.

⁵⁹ См.: Дербишайр Д.Д., Дербишайр Я. Политические системы мира: В 2-х т. Т.1. М., 2004. С. 108.

С точки зрения анализа механизмов согласования общественных интересов в процессе принятия политического решения представляет интерес наделение граждан правом законодательной инициативы, которое порой оценивается как крайнее проявление прямой демократии⁶⁰. Несмотря на то, что это право является важнейшим элементом прямой демократии, граждане лишь очень ограниченного числа государств пользуются им, формулируя собственные предложения относительно законопроектов. На практике этим правом пользуются граждане таких государств, как Швейцария, Лихтенштейн, США, Италия, Словакия, Великобритания. Избиратели имеют право отвергать парламентские меры, которые они считают неприемлемыми для себя. Так, например, в Швейцарии более 1/3 решений парламента избиратели отклоняют во время референдумов⁶¹. Несмотря на то, что в целом в современном мире потребность в механизмах согласования интересов, построенных по принципу обратной связи, возрастает (см. табл. 1), их использование гражданами носит очень ограниченный характер, наиболее широко они используются в европейских странах. Основными причинами являются слабая активность, низкий уровень информированности граждан и в целом очень высокий уровень жизни, слабо стимулирующий политическую активность.

Таблица 1⁶²

| <i>Референдумы, проведенные в мире в период с 1941 по 1993 г.</i> | | | | | | | |
|---|------------------|-------------------------|--------------------------------|-------------|---------------------------------|-----------------------------------|--------------|
| Период | Швейцария | Остальная Европа | Африка и Ближний Восток | Азия | Северная и Южная Америки | Австралия и Новая Зеландия | Всего |
| 1941-1960 | 53 | 21 | 9 | 6 | 6 | 16 | 111 |
| 1961-1980 | 117 | 32 | 54 | 18 | 12 | 21 | 254 |
| 1981-1993 | 109 | 52 | 29 | 6 | 16 | 6 | 218 |
| Всего | 279 | 105 | 92 | 30 | 34 | 43 | 583 |

Параллельно с конституционным механизмом, а в значительной степени помимо него, институционализировалась система функционального представительства групповых интересов, которая существенно дополнила географическое представительство. Обращение к анализу неконституционных механизмов управления обществом на

⁶⁰ См.: Дербишайр Д.Д., Дербишайр Я. Указ. соч. С. 108.

⁶¹ См.: Дербишайр Д.Д., Дербишайр Я. Указ. Соч. С.108.

⁶² См.: Дербишайр Д.Д., Дербишайр Я. Указ. соч. С. 109.

основе представительства групповых интересов – явление нередкое в политической науке.

Так, например, согласно марксизму, наиболее значимыми интересами являются социально-экономические, а их носителями – группы людей, существенно различающиеся по своему положению в системе производства и распределения материальных благ. Политический процесс определяется взаимодействием этих групп, имеющим характер классовой борьбы. Государству отводится роль инструмента защиты интересов господствующего класса⁶³.

В начале прошлого века А. Бентли, предложив концепцию заинтересованных групп, изложил собственное видение процесса согласования интересов общества и государства, реализуемого внеконституционным образом. Согласно позиции А. Бентли, деятельность людей всегда задается их интересами, на реализацию которых она и направлена. Общество объединяется по группам на основе объединяющих их интересов. Эти группы, взаимодействуя друг с другом и с государством, оказывают существенное давление на государство с целью заставить пойти им навстречу. В этом процессе доминируют группы, способные к наилучшей организации. В рамках данного подхода процесс государственного управления сводится к урегулированию групповых интересов, достижению равновесия между отдельными группами⁶⁴. Политический процесс идет, минуя формально институционализированные структуры, например такие, как политические партии, если они не способны выражать действительно общественные интересы, а также парламент, если как представительный орган власти он не справляется со своими функциями. По мере усложнения общества количество групп с четко артикулированными интересами возрастает, что свидетельствует о совершенствовании гражданского общества в целом и о формировании сознательного гражданина с разумными интересами. Чтобы защитить свои требования, социальные группы или их лидеры должны найти наиболее чувствительные точки в политической системе, воздействуя на которые можно добиться принятия выгодного для себя политического решения. Эффективность группового воздействия определяется стратегическими позициями данной социальной группы в обществе, ее внутренней организацией и структурой, а также специ-

⁶³ См.: Маркс К. Ницета философии (1847) // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 25.

⁶⁴ См.: Bentley A. The Process of Government: A Study of Social Pressures. New Brunswick, 1995.

фикой самих политических институтов, на которые направлено воздействие.

Свою классификацию групп интересов разработал и Г. Алмонд. Она тоже довольно широко известна в политической науке и включает аномические, неорганизованные, институциональные и организованные группы интересов. Аномические группы интересов спонтанно вторгаются в политику. Происходит это в виде мятежей, демонстраций и насильственных действий. Такие группы возникают стихийно и действуют эмоционально, реагируя на фрустрацию. Неорганизованные интересы устойчивее аномических. Носителями таких интересов являются этнические, религиозные, социально-классовые, профессиональные, региональные общности. При определенных условиях такие группы могут организоваться для эффективной конструктивной или деструктивной совместной деятельности. Институциональные группы имеют формально закрепленный статус и могут концентрировать в своих руках громадные ресурсы влияния. К числу таких групп относят правительственную бюрократию или военно-промышленные группы. По мнению Г. Алмонда, именно организованные группы являются основной формой артикуляции социальных интересов. Это профсоюзы, ассоциации промышленников, торговые палаты, религиозные и этнические организации. Они имеют формальный статус, штат сотрудников-специалистов, средства коммуникации. Если условия для создания таких организаций благоприятны, то может сформироваться разветвленная сеть общественных организаций, способных представлять и защищать свои интересы в структурах власти⁶⁵. Наличие сети организованных общественных групп, созданных по интересам, является наиболее эффективным механизмом согласования общественных интересов. Воздействие групп интересов на тех, от кого зависит принятие политического решения, осуществляется напрямую, через политические партии и общественное мнение.

Согласно концепции «групп интересов», внутри классов имеется множество различных более дифференцированных интересов. Политический процесс рассматривается как результат взаимодействия и взаимопересечения интересов и влияний, оказываемых этими группами на властные структуры. Государственная политика является продуктом столкновения групповых интересов и давлений, оказываемых на государство. Согласно плюралистической концепции, сво-

⁶⁵ См.: Алмонд Г., Пауэлл Дж., Строси К., Далтон Р. Сравнительная политология сегодня. М., 2002. С. 129–134.

бодно организованные группы интересов соревнуются между собой за влияние на процесс принятия политического решения. Политический процесс рассматривается как результат свободной и здоровой конкуренции различных групп интересов.

В современной политической науке плюралистическая концепция отношений между группами интересов и государством частично видоизменилась в корпоративизм и неокорпоративизм. Представительство социальных интересов в реальной политике оказывается возможным лишь через ограниченное число официально признанных организованных групп, монополизирующих взаимодействие с государством и представляющих лишь интересы определенной части организованного социума⁶⁶. По мнению одного из теоретиков корпоративистского подхода к анализу современной политики Ф. Шмиттера, для большинства высокоразвитых государств характерно такое явление, как «перегрузка» политических систем, которая трактуется как дисбаланс между суммой запросов общества и возможностями государства удовлетворить их». С его точки зрения механизм, с помощью которого оценивается и фиксируется объем запросов от общества и посредством которого формируется и корректируется итоговое политическое решение, в современной политике глубоко и необратимо изменился⁶⁷. По его мнению, имеет место выраженный упадок партийных и парламентских структур, призванных быть посредниками в политике. На смену им приходят социальные корпорации, посредством которых и осуществляется интермедиация (увязка, согласование) интересов. Интермедиация, являясь частью политического процесса, включает средства, с помощью которых интересы передаются от членов групп, обобщаются и формулируются для государственных органов по принятию политического решения, а также методы, посредством которых интересы разъясняются членам ассоциации⁶⁸. Таким образом, на смену классическому плюрализму групповых интересов приходят корпоративизм и корпорации как высокоспециализированные и формализованные организации, находящиеся в прямой связи с бюрократическим аппаратом современного государства. Отношения между государством и корпорациями,

⁶⁶ См.: Schmitter Ph., Lembruch G. Trends toward Corporatist Intermediation. Beverly Hills. 1979.

⁶⁷ См.: Шмиттер Ф. Увязка интересов и управляемость политических режимов в современной Западной Европе и Северной Америке // Теория и практика демократии. Избранные тексты. М., 2006. С.342.

⁶⁸ См.: Шмиттер Ф. Указ. соч. С.343.

минуя посредников, выходят на согласование и последующее совместное участие в реализации принятых решений.

По мнению российского сторонника корпоративизма в отстаивании групповых интересов С. Перегудова, для продвижения корпоративных интересов политические партии сколь-нибудь существенного интереса вообще не представляют. Энергия корпоративной верхушки была направлена на то, чтобы завладеть как можно большей частью государственной собственности и наладить свои собственные каналы связи с политической властью⁶⁹. В таком качестве корпорации обеспечивают защиту своих интересов и по линии функционального, и по линии территориального представительства.

Система формального представительства социальных интересов с помощью избирательного права и посредством политических партий существует параллельно с неформальной системой представительства интересов. Неформальные механизмы могут быть много эффективнее формальных при условии слабых политических партий, не имеющих серьезной социальной опоры. Очевидно, что кризис партий может существенно изменить политический процесс. Политическое решение принимается не под влиянием политических партий, а в результате взаимодействия различных заинтересованных групп с государством, в качестве которых выступают бизнес, бюрократия, общественные организации, средства массовой информации, консультативные и политологические центры.

Сторонники группового механизма представительства интересов считают, что как только в обществе появляется политическая проблема, группа, чьи интересы она затрагивает, начинает соответствующую деятельность, Тем самым ставя власть в известность о появлении определенных проблем. Таким путем группы интересов эффективно участвуют в процессе формирования политической повестки дня. Результативность деятельности групп интересов во многом определяется наличием денег, образования и знаний относительно того, как работает политическая система. Согласно исследованиям сотрудников Института Брукингса, членство в группе интересов четко связано с доходом семьи: чем больше доход, тем активнее участие⁷⁰.

⁶⁹ См.: Перегудов С.П. Корпорации в политике // Политология. Лексикон. С.203.

⁷⁰ См.: Berry J.M., Portney K.E., Tompson K. The Rebirth of Urban Democracy // Джанда К., Бери Д.М., Голдман Д., Хула К.В. Трудным путем демократии: Процесс государственного управления в США. М., 2006. С. 296.

Одной из форм деятельности групп интересов, получивших широкое распространение в ряде демократических стран, является их участие в комитетах политического действия. Комитеты собирают пожертвования на проведение избирательной кампании и передают средства кандидату на политическую должность. Большинство денег поступает от корпораций, торгово-промышленных групп и профессиональных ассоциаций. Гораздо меньшую долю составляют деньги от отдельных граждан. В Америке неизвестно ни одного комитета, созданного бедными гражданами⁷¹.

§5. Мажоритарные, плюралистические и консенсусные модели функционирования политической власти

В зависимости от базовых принципов принятия политического решения и механизмов учета интересов, имеющих место в обществе, мы имеем возможность разделить модели функционирования политической власти на мажоритарные, плюралистические и консенсусные⁷². В нашем случае интерес представляет анализ моделей с точки зрения их процедурной составляющей, концентрированной на механизме согласования интересов в процессе принятия решения. В основе мажоритарного правления лежит идея осуществления политической власти с позиции большинства. Термин «мажоритарный» происходит от латинского «majoritas», что в дословном переводе означает большинство. Мажоритарная модель является одной из наиболее известных моделей осуществления политики. Политическая сила, одержавшая победу на выборах, получает возможность формировать кабинет министров, государственную службу, распределять финансы, нести ответственность за проводимый политический курс. Проигравшие, подчиняясь закону, уходят в оппозицию. Правила мажоритарности не предполагают формирование правительственных коалиций с учетом всех социально-политических сил общества. По мнению сторонников такой модели, признание и учет групповых интересов, сегментарных различий и отражение их в структуре власти только осложняет и замедляет процесс управления и усиливает конфликтность общества, хотя теоретически источником власти признается весь народ.

⁷¹ См.: Summary of PAC Contributions to Federal Candidates During 1999–2000 // Federal Election Commission press Release. 2001. 31 May.

⁷² См.: Джанда К., Бери Д.М., Голдман Д., Хула К.В. Трудным путем демократии: Процесс государственного управления в США. М., 2006. С. 65.

Теоретически мажоритарная модель предоставляет народу право участвовать в обсуждении и принятии политического решения посредством выборов представительного органа государственной власти, контролирующего деятельность правительства. Практически же решение принимается с позиции и в интересах парламентского большинства, которое не всегда компетентно в вопросах, по которым идет принятие решения и далеко не всегда является в реальности представительным органом. Его состав определяется характером избирательной системы. Она же в рамках этой модели соответствует мажоритарности: каждый представитель от избирателей тоже одерживает победу по принципу либо абсолютного, либо, что еще больше усугубляет ситуацию, относительного большинства. Отсюда следует, что политические институты далеко не всегда обеспечивают результат, желаемый большинством населения. Мажоритарная модель создала «механизм, позволяющий именем гипотетического большинства санкционировать меры, вовсе неугодные большинству, а наоборот, такие, которые большинство населения, скорее всего, отвергло бы»⁷³. Таким образом, мажоритарная модель за счет специфики процедурного механизма сводится к тому, что группа людей на вполне законных основаниях может объявить все, что ей угодно, делом, насущным для всех, и на этих же основаниях использовать общепризнанную процедуру для проведения своих решений в жизнь. Согласно традиции, меньшинство должно подчиниться правящему большинству. Место первоначальной идеи, согласно которой политические институты создаются и используются для поддержания мира и порядка в обществе, занимает реальность, согласно которой лучшим образом организованная часть населения получает возможность поставить под контроль все общество.

Руководствуясь высокой идеей о том, что политика представляет собой деятельность по достижению всеобщего блага, трудно принять реальность, согласно которой представительный орган власти превращается в место сделок по вопросу о предоставлении особых льгот и благ победившему большинству за счет ущемления интересов меньшинства. Именно благодаря такой практике относительно интересов простых людей так невысок рейтинг доверия, представительному органу власти. По мнению Ф. Хайека, «правящее большинство вынуждено делать все возможное, чтобы удовлетворять желание групп населения, на которые оно опирается, как бы болезненно это

⁷³ Хайек Ф. Право, законодательство и свобода: Современное понимание либеральных принципов справедливости и политики. М., 2006. С. 330.

ни сказывалось на всех остальных. Этой тактики оно держится, по крайней мере, до тех пор, пока она не начинает бросаться в глаза – или пока ущемленные группы не становятся влиятельными настолько, чтобы преуспеть...»⁷⁴.

Большая часть современных конституций фиксирует принцип принятия текущих политических решений простым большинством голосов. Если решение имеет «судьбоносный» характер, то требуется подавляющее большинство голосов, например, две третьих от всего корпуса голосующих. Несогласные остаются в меньшинстве, которому законодательно предписано подчиняться большинству. Результатом могут быть ситуации, когда меньшинство, интересы которого не учтены при принятии решения, не выражает желания подчиняться, а инициирует выход из состава этого государства, где его интересы не берутся во внимание. Такие ситуации нередки в тех государствах, для которых характерны глубинные межсубкультурные противоречия и расколы. Для таких критических ситуаций предусмотрены процедуры принятия решений не на основе достижения большинства, а на основе достижения консенсуса представителей всех субкультур. В таких ситуациях на коалиционной основе формируется правительство национального единства⁷⁵.

Возникает вопрос, существуют ли механизмы обязательного учета правящим большинством интересов проигравшего меньшинства. Нельзя вовсе отрицать факт, что такие механизмы существуют. Но такая система предполагает лишь механизмы псевдодемократического торга. Представительный орган власти превращается в площадку для согласования интересов путем предоставления благ, льгот и привилегий из государственного бюджета избирателям, всегда дифференцированным на группы по интересам, которые могут способствовать удержанию власти. По существу, такая площадка сродни месту для сделок и торга⁷⁶. При этом вполне эффективны механизмы пакетных сделок, суть которых заключается в том, что политические группы могут дать согласие на явно несправедливые привилегии другим социальным группам в том случае, если они сами

⁷⁴ Хайек Ф. Право, законодательство и свобода: Современное понимание либеральных принципов справедливости и политики. М., 2006. С. 335.

⁷⁵ См.: Lijphart A. Consociational Democracy in: World Politics, 1969. №2. P.207-225.

⁷⁶ См.: Юм Д. Исследования о принципах морали // Соч. В 2-х т. Т.1. М., 1996. С.198.

добиваются такой ценой согласия других групп на получение столь же несправедливых привилегий, только уже для себя⁷⁷.

Значительно дополняет картину тот факт, что некоторые группы населения способны объединяться по интересам в эффективно организованные блоки. К числу таких организаций относятся современные политические партии, существенно оттягивающие на себя блага и тем самым еще больше искажающие механику согласования интересов в представительном органе власти, усиливая эффект мажоритарности системы. Стоит подчеркнуть, что речь идет о современных политических партиях, деятельность которых определяется не идеалами относительно общественного порядка, а договоренностями различных групп о взаимных услугах, зачастую не имеющих ничего общего с интересами большинства. Усиливает мажоритарный характер системы ситуация, при которой парламентское большинство и исполнительная власть одной партийной ориентации. Несколько ослабевает мажоритарность в тех случаях, когда предпочтения избирателей оказались противоречивыми и парламентское большинство с исполнительной властью оказываются разных политических взглядов, в той или иной мере противостоящих и уравнивающих друг друга. В случае мажоритарной модели представительный орган становится площадкой согласования, но лишь хорошо организованных интересов минимального количества социальных групп и коалиций.

Распространение «узких» и персонифицированных партий против политических партий с широким членством, обеспечивающих вовлечение граждан в политическую жизнь, еще в большей степени способствует становлению мажоритарной модели, подавляя развитие и представительство интересов других социальных групп. В этой связи важно вспомнить, что многие сторонники представительной модели демократии опасались сильных политических партий и анализировали их деятельность в негативном ключе⁷⁸. В идеальном варианте представительный орган государственной власти должен отражать все оттенки общественного мнения, а не подчинять свою деятельность лишь одной партийной программе, как это происходит в условиях мажоритарности.

Сочетание мажоритарной формы и недостаточной политической культуры населения приводит к тому, что на практике реализуются

⁷⁷ См.: Dahl R. A Preface to Democratic Theory. Chicago, 1950. P.109.

⁷⁸ См., например: Острогорский М.Я. Демократия и политические партии. М., 1997.

интересы не большинства, а лишь какой-то очень небольшой части населения. В данном случае стоит оговориться еще и относительно того, что большинство может быть не абсолютным, а относительным, а в этом случае оно в реальности становится меньшинством. Модель принятия политического решения правильнее было бы уже называть не мажоритарной, а миноритарной, в переводе с латинского языка от термина «*minor*», означающего «меньший». Управление представителей от большинства и в их интересах искажается в правление меньшинства. В этой связи мажоритарный механизм учета социально-политических предпочтений нередко рассматривается как угроза стабильности политической системы⁷⁹.

Возникает вполне резонный, а возможно, и риторический вопрос об отличиях мажоритарной модели от корпоративистской, элитарной или олигархической моделей управления, согласно которым управление осуществляется группой людей, идентифицируемых с помощью больших денег и связей в бизнесе. Внешне избиратели по-прежнему контролируют государство с помощью системы выборов. И действительно, нет ничего плохого в том, что люди, достигшие существенных результатов в организации собственного дела, приходят к управлению государством. Важно лишь, чтобы к управлению государством приходили государственники, заинтересованные в усилении его позиций на международной арене и укреплении общественного благосостояния.

а) Совещательность как элемент мажоритарности

Условия и мажоритарности, и элитарности управления не отрицают вовсе использование механизмов учета интересов общественных групп, совещательного управления государством. Во всяком случае, совещательность как элемент мажоритарности на теоретическом уровне обсуждается нередко⁸⁰. Ее центральная идея состоит в том, что для согласования ценностных разногласий необходимо обсуждение проблем вплоть до достижения взаимоприемлемых решений. Сторонники этой модели отстаивают необходимость разверну-

⁷⁹ См.: Чейбуб Х.А. Правительство меньшинства, ситуация взаимоблокирования и долговечность президентских демократий // Теория и практика демократии. Избранные тексты. М., 2006 С. 233; Стром К. Правительства меньшинства в парламентских демократиях: рациональность невыигранных решений о поддержке кабинета // Там же. С. 239.

⁸⁰ См.: Benhabib S. Deliberative Rationality and Models of Democratic Legitimacy // Constellations, 1994. April. № 1. P. 26–52; Besset J. The Mild Voice of Reason: Deliberative Democracy and American National Government, Chicago Press, 1994. P. 1–66.

тых общественных дебатов по поводу сущности государственной политики с целью достижения определенного согласия между гражданами. Цель дискуссии состоит в нахождении баланса между альтруизмом и беспристрастностью, с одной стороны, и расчетливостью и эгоизмом, с другой стороны⁸¹. Альтруизм и беспристрастность проявляются в следовании тем правилам, соблюдения которых желали бы всем остальным. Эгоизм и расчетливость проявляются в использовании «прорех» в законах в своих целях. По мнению сторонников совещательной модели согласования интересов, возможность находить взаимоприемлемое решение зависит от способности граждан подниматься выше своих собственных узкокорыстных интересов, убеждать людей и максимально понимать позиции людей с противоположными взглядами, не отказываясь в то же время от своих собственных позиций.

Принципу совещательности отдавал предпочтение один из авторов проекта конституции Соединенных Штатов и основателей американского государства Дж. Медисон. Он считал необходимыми политические дискуссии, в которых «меняются мнения», «многого достигается с помощью духа уступчивости и взаимоприспособления», в которых ни один гражданин «не обязан придерживаться тех или иных взглядов, если не удовлетворен их содержанием и не считает их правильными»⁸². Качество политических институтов им оценивалось исходя из того, насколько они придерживаются принципа совещательности. «Дискуссия – не только хороший способ, но и средство принятия решения о том, какие способы нужны для того, чтобы добиваться наших общих целей...»⁸³ Совещательные форумы должны охватывать и государственные, и негосударственные институты, в число которых входят законодательные собрания, судебные слушания, общественные и профессиональные организации, комиссии и комитеты. Всегда полезно обнародовать аргументы всех сторон на открытых форумах. Особенно это необходимо в тех случаях, когда речь идет о проектах масштабного переустройства государств или изменения границ, к числу которых, например, относится современная ситуация в Косово.

⁸¹ См.: Гутман Э., Томпсон Д. Демократия и разногласия // Теория и практика демократии. Избранные тексты. М., 2006. С. 16.

⁸² Цит. по: Гутманн Э., Томпсон Д. Демократия и разногласия // Теория и практика демократии. Избранные тексты. М., 2006. С.17.

⁸³ Там же. С.17.

Механизмы совещательности довольно широко используются странами с развитой системой демократических институтов. Так, например, во Франции существует общественная палата или ее аналог. Конституция Франции предусматривает существование социального и экономического совета, который консультирует правительство, участвует в разработке социальной и экономической политики и создании условий для диалога между различными группами населения и властью⁸⁴. Существование совета было впервые закреплено во французской Конституции в 1946 году. На сегодняшний день в него входит 231 человек: 163 представляют организации предпринимателей, профсоюзы, семейные организации и общества взаимного страхования; 68 назначаются правительством после консультаций с общественными организациями. В силу того, что совет существует довольно давно, он потерял в значительной степени доверие граждан, фактически сросшись с властными органами. Отсюда следует, что более эффективными структурами согласования интересов являются структуры временного характера, создаваемые с целью решения точечных проблем. Однако и в этом случае имеются издержки. Президент и правительство прислушиваются лишь к тем рекомендациям, которые не противоречат их собственным позициям⁸⁵.

В большинстве других стран эту функцию на себя берет парламент. Однако в каждой стране имеется своя специфика. Например, Швейцария абсолютное большинство законов принимает по итогам референдумов. В ряде стран широко распространены консультативные советы и комиссии по решению конкретной проблемы, привлекающие к работе общественные организации, экспертов, консультантов⁸⁶.

Для англосаксонских стран формой взаимодействия власти и общества является публикация законопроектов и отчетов правительства в виде Белых книг. Предполагается, что общественные организации должны давать письменные отзывы на документы. В такой форме, например, были проведены консультации в Великобритании

⁸⁴ См.: Конституция Французской Республики // Конституции государств Европейского Союза. М., 1997. Ст. 61.

⁸⁵ См.: Рубинский Ю.И. Конфликт и компромисс в политической культуре Франции // Полития. 2001. № 3.

⁸⁶ См.: Мелкумов А.А. Особенности формирования канадской политической культуры // Вестн. Моск. ун-та. Сер.12. Политические науки, 1998. № 2.

по вопросу о запрете курения в общественных местах⁸⁷. Нельзя не сказать о том, что функцию, аналогичную общественной палате, выполняют парламенты в странах с минимальными демократическими традициями. Парламент исполняет роль консультативного органа при монархе и правительстве.

Важнейшим элементом совещательности, посредством которого главы государств имеют возможность дать публичные пояснения относительно проводимого ими курса, являются политико-социальные послания президентов стран. Первой страной, узаконившей послания конституционно, стали Соединенные штаты Америки. В 1790 году Дж. Вашингтон, первый президент США, выступил с посланием к конгрессу. Второй президент Дж. Адамс обращение к нации превратил в пышную церемонию. Однако начиная с третьего президента Т. Джефферсона и на протяжении ста последующих лет послания президентов конгрессу передавались в письменном виде. Лишь с 1913 года В. Вильсон вновь ввел практику выступлений перед конгрессом. В настоящее время президент США дважды в год обязан обращаться к конгрессу. Количество обращений к народу вообще не ограничено.

Еще более активно и свободно общается с народом и парламентом президент Франции, который обращается с речью к нации по любому важному с его точки зрения вопросу или поводу, представляющему угрозу государственности. В конституционных монархиях послания являются прерогативой главы государства. Премьер-министры правом обращения к нации не наделены. Так, например, в Великобритании королева Соединенного Королевства и Северной Ирландии выступает дважды в год с обращениями к гражданам своей страны – один раз с посланием к парламенту страны и второй раз с речью, обращенной к нации. Нередко обращается она и к иностранцам, например к странам СНГ. Совершенно не ограничен в общении со своими верующими Папа Римский. На сегодняшний день стали традиционными послания лидеров стран бывшего СССР. Президенты Белоруссии, Украины обращаются к своим парламентам раз в год. Лидеры Армении, Киргизии, Грузии совмещают послание к парламенту с посланием к народу. А президент Казахстана обладает правом обращения к нации пожизненно. Россия также имеет бога-

⁸⁷ Куццыло В. Как советоваться с гражданским обществом // Власть. 2005. № 25. С. 17.

тую имперскую, советскую и постсоветскую историю обращения главы государства к нации и представительному собранию⁸⁸.

С точки зрения согласования интересов обращения глав государств выполняют важную функцию. В рамках обращений главы государств имеют возможность публично дать разъяснения гражданам и их представителям относительно целей и смысла проводимого ими курса, осуществить психологическую настройку граждан на выполнение поставленных перед ними задач. Аналогичную функцию выполняют общения глав государств с гражданами в режиме on-line.

Совещательная модель основана на принципах взаимности, взаимодействия, гласности и подотчетности, регулирующих политический процесс, а также принципах свободы и равенства возможностей, определяющих содержание политики. В совокупности эти принципы работают на согласование интересов. Важнейшим компонентом совещательной модели является принцип взаимности. Обсуждая проблему совместно, граждане ищут приемлемые условия взаимовыгодного сотрудничества во имя достижения общественного блага и стараются найти взаимоприемлемые пути разрешения возникающих разногласий. Принцип взаимодействия означает наличие проверенных данных о состоянии проблемы.

Одним из достаточно универсальных способов изучения социальных проблем и общественных интересов является изучение общественного мнения с помощью социологических опросов населения. При использовании этого механизма важно не допустить ненаучной ангажированности исследователей, поскольку для принятия социально-эффективного управленческого решения важен достоверный научный результат. Возникают серьезные проблемы при взаимодействии ученых и политиков. По мнению Г.В. Осипова, социологи каждый день ощущают неприятие властью той картины социальной реальности, которую выстраивает наука. «Научное социологическое знание вытеснено из сферы социополитического анализа и принятия государственных решений. Здесь больше действуют рыночные политологи и «лихие» дети радикальных реформ – политтехнологи»⁸⁹.

⁸⁸ См. подробнее: Амирханян А. От апостола Петра до президента Путина // Политбюро. 2003. № 20. С. 52–53.

⁸⁹ Осипов Г.В. Предисловие // Социополитическая динамика российского общества (2000–2006). М., 2007. С. 7.

Использование политиками результатов мониторинга общественного мнения по наиболее важным вопросам демонстрирует стремление с их стороны к достижению согласия на основе изучения общественного мнения. Социологический опрос существует и в совещательной форме. Совещательный опрос моделирует обсуждение населением наиболее актуальных проблем. Применяется он в стандартном варианте, телевизионном и даже в электронном. Особую популярность в телевизионном и электронном варианте он приобрел в Великобритании и США.

Организаторы совещательных опросов практикуют два стратегических подхода к организации дискуссий: стратегию абсорбции и активации. Использование первой стратегии предполагает получение информации от экспертов, информационную абсорбцию, обсуждение ее в группах, а затем изложение умозаключений, имеющих отношение к решению обсуждаемых проблем. Вторая стратегия предполагает первоначальное обсуждение информации в группах, определение круга действительно актуальных проблем, а затем участники опроса общаются с экспертами и политиками – носителями иных взглядов. Вторая стратегия более перспективна в плане согласования интересов в силу того, что круг проблем формируется самими гражданами, а затем адресуется элите. В обоих случаях особенно важно, чтобы группа людей представляла страну в миниатюре, и могла давать рекомендации по тем или иным проблемам. Это условие не является специфическим. Результаты любого социологического опроса могут быть достоверными лишь при его соблюдении.

По мнению Д.С. Фишкина, идея совещательного опроса базируется на идее стимулирования общественной дискуссии⁹⁰. Представительный орган власти не дает репрезентативный срез всего общества и не принимает во внимание интересы рядовых граждан. Обычные люди – рабочие, фермеры, люди без особого образования оказываются без внимания. Решения находятся в руках адвокатов, судей, богачей – элиты. В условиях крупных государств, где каждый гражданин не имеет возможности высказываться напрямую по проблеме, а представительный орган власти не является по-настоящему представительным, «совещательный» опрос как механизм согласования интересов вполне себя оправдывает. Однако, для того чтобы результаты совещательного опроса имели силу предписания или вообще хоть какой-нибудь вес, необходим договор относительно силы этого

⁹⁰ См.: Фишкин Д.С. Глас народа // Теория и практика демократии. Избранные тексты. М., 2006. С. 22.

опроса. Таким образом, в идеале совещательный опрос рассматривается в качестве слепка с общественного мнения по той или иной проблеме. И задача состоит в том, чтобы максимально вовлечь граждан в процесс осмысления и обсуждения насущных проблем. Однако в реальности в большинстве случаев это сделать практически невозможно в силу широко распространенного в обществе абсентеизма и политического невежества.

Следующий принцип совещательности – принцип подотчетности – предполагает, что и граждане, и официальные лица несут взаимную ответственность за свои политические действия публично. Граждане выражают свою точку зрения и во время выборов, и между ними с помощью общественных организаций. Публичные политики отчитываются перед народом, отвечая на вопросы журналистов и граждан в режиме on-line, выступая на различных форумах. Совещательная модель способствует тому, что управляемые и управляющие способны решать проблемы путем выслушивания и учета взаимных требований, а не исходя из предположения, что сограждане наверняка бы согласились с тем или иным политическим решением.

Таким образом, мажоритарная модель по своей природе не содержит механизмов согласования социальных интересов в процессе принятия политического решения. Однако мажоритарность может быть существенно уменьшена с помощью принципа совещательности. Его суть сводится к тому, что принятию важного решения предшествуют его широкое обсуждение с экспертами, членами общественных палат и комиссий, изучение общественного мнения с помощью социологических и совещательных опросов, посланий, конференций в режиме on-line.

б) Плюрализм как модель принятия политического решения

Однако существуют и альтернативные мажоритарной модели варианты, изначально построенные на более тщательном учете общественных интересов. В таком качестве нередко рассматривается плюралистическая модель организации политической власти и принятия политического решения. Ценность данного подхода состоит в том, что он «соотносит групповые привязанности и конфликты в обществе с картиной политических предпочтений, а затем соотносит эту картину предпочтений со стабильностью политической системы»⁹¹.

⁹¹ Миллер Н.Р. Плюрализм и общественный выбор // Теория и практика демократии. Избранные тексты. М., 2006. С. 111.

Плюрализм как модель принятия политического решения основан на двух постулатах. Согласно первому, любое общество неоднородно и разделено противоречиями по ряду линий. Согласно второму, граждане принадлежат к различным категориям, социальным группам, характеризующимся различными предпочтениями относительно политического устройства. Таким образом, формируются противоречия, которые могут быть выражены в менее или более сильной форме, но есть практически в любом обществе. По мнению Н.Р. Миллера, именно множественность предпочтений и общественных интересов обеспечивает политическую стабильность системы, а плюралистический политический процесс спонтанно порождает механизм, фактически содействующий стабильности плюралистических политических систем.

Нашему пониманию проблемы близко толкование этого механизма, представленное Н. Миллером. Во-первых, в плюралистическом обществе люди склонны к более умеренным и менее резким предпочтениям в политике, нежели граждане, проживающие в относительно однородном обществе. Далее, умеренность порождается взаимовлиянием предпочтений граждан друг на друга на уровне межличностных отношений и взаимодействий. Таким образом, плюрализм как явление общественной жизни порождает психологическую умеренность и взвешенность взглядов на уровне отдельных индивидов. В обществе, разделенном по многим перекрещивающимся линиям, нет ни одной группы, составляющей большинство. Политическая удовлетворенность распределяется равномерно между всем обществом. Затем умеренность во взглядах порождает, в свою очередь, умеренность в политическом поведении, со стороны как индивидов, так и организованных групп. В политическом поведении находят широкое использование взаимные уступки, толерантность, создание коалиций, патронаж и поддержка особых интересов. Именно политическое маневрирование, по мнению автора, и способствует формированию условий политической стабильности⁹².

Однако в рассуждениях Н. Миллера обращает на себя внимание аргумент о перекрестном влиянии предпочтений и интересов и взаимопогашении их друг другом. Очевидно, что далеко не всегда такое условие выполняется на практике. В целом можно согласиться, что в ряде обществ, например, таких, как Швейцария, этот механизм действительно будет работать и работает. В Швейцарии, несмотря на

⁹² См.: Miller N. Pluralism and Social Choice // American Political Science review. 1983. № 3. P. 735.

наличие представителей различных конфессиональных групп (47% – католики, 44% – протестанты), трех государственных языков (70% – немецкий, 20% – французский, 10% – итальянский) невозможно провести однозначное разграничение между представителями различных социальных групп. Языковые и религиозные группировки в различных сочетаниях образуют самостоятельные субкультуры, подпитываемые кантональными субкультурами⁹³. Католическая или социалистическая политические партии в Швейцарии далеко не всегда представляют интересы только лишь одной социальной группы.

Очевидно, что этот аргумент в рассуждениях автора является слабым звеном и вся цепь рассуждений может оказаться несостоятельной в иных реальных условиях, где такой ситуации взаимопроникновения и пересечения интересов и потребностей не сложится. Таких примеров множество – это Ливан, Израиль, Косово, Приднестровье, Абхазия. В этих условиях не работает предложенный автором механизм согласования интересов и потребностей, а следовательно, и главный тезис автора о том, что плюрализм порождает нестабильный политический выбор, содействующий политической стабильности плюралистических политических систем, имеет ограниченную силу.

Тем не менее нельзя отрицать, что плюралистическая модель осуществления политической власти обладает несомненным достоинством в плане согласования общественных интересов. Принятие решений осуществляется под давлением конкурирующих между собой групп организованных интересов, имеющих различные точки доступа к власти для защиты своих требований. В идеале плюралистическая модель благоприятна для организации и представительства общественных интересов. В процессе конкуренции организованных групп государство всего лишь должно поставить под контроль эту борьбу. В реальности же проблемой является то, что не все интересы способны к самоорганизации, а лишь наиболее сильные, опирающиеся на значительные ресурсы. Слабо организованные и бедные группы могут оказаться вообще не в состоянии заявить о своих проблемах⁹⁴.

в) Консенсусная модель принятия политического решения

⁹³ См.: Steiner J. Amicable Agreement versus Majority Rule: Conflict Resolution in Switzerland. Chapel Hill, 1974. P. 268.

⁹⁴ См.: Джанда К., Бери Д.М., Голдман Д., Хула К.В. Трудным путем демократии: процесс государственного управления в США. М., 2006. С. 73.

Весьма уязвимой для критики альтернативой и мажоритарности, и плюральности является консенсусная модель принятия политического решения. Идея консенсусности состоит в том, что большинство государств современного мира крайне неоднородны и расколоты по различным социальным линиям, то есть находятся в состоянии глубинного раскола. Управление таким государством не может осуществляться с позиции победившего большинства. Такая политика чревата конфликтами, разногласиями, нередко и гражданскими войнами. Суть консенсусной модели⁹⁵ в противоположность модели большинства состоит в том, что принятие решения осуществляется не с позиции победившего большинства, а с позиции если не всех наиболее представленных в обществе сегментов, то хотя бы с позиции тех сил, которые реально представлены в законодательном собрании. Этот принцип взят на вооружение в силу того, что любое решение в поликультурном обществе может иметь очень серьезные последствия. Смысл консенсусности состоит в том, чтобы не ослабить и не устранить различия между социальными группами или противоречия между политическими силами, не закрыть на них глаза, а открыто признать их, закрепив за ними права. Политические элиты сознательно идут на то, чтобы принятие политического решения происходило при участии всех значимых социально-политических сил. Лидеры субкультур предпринимают целенаправленные действия с целью нейтрализовать политические иммобильность и нестабильность, являющиеся следствием культурной фрагментации населения⁹⁶. По мнению К. Эйка, в результате целенаправленных действий страна может «достигнуть уровня политической устойчивости, заметно превышающего уровень ее социальной гомогенности»⁹⁷.

Однако сознательное использование принципа консенсусности требует от политических лидеров высокого уровня политической культуры. Они должны быть способны в силу индивидуально-психологических характеристик примирить конфликтующие интересы и требования, исходящие от субкультур, обладать способностью подняться над глубинными противоречиями и объединить свои усилия с усилиями лидеров соперничающих субкультур, руководство

⁹⁵ Наряду с термином «консенсусный» в научной литературе используется «консоциональный» и «общественный».

⁹⁶ См.: Lijphart A. Consociational Democracy in: World Politics, 1969. №2. P. 215

⁹⁷ См.: Ake C. A Theory of Political Integration. Homewood. 1967. P. 113.

ваться идеей сохранения и поддержания порядка в обществе и государстве. Наконец, представители политических элит должны осознавать всю меру опасности противостояния субкультур социума и всю серьезность последствий конфликта, следствием чего является готовность политических элит к компромиссу. Таким образом, для достижения консенсуса нужно желание представителей социальных групп и их лидеров сотрудничать друг с другом и необходимы способности находить оптимальное политическое решение⁹⁸.

В более поздних работах А. Лейпхарт конкретизирует свою концепцию, продолжая защищать модель консенсусности, первым элементом которой является власть большой коалиции, то есть союз всех значительных сегментов поликультурного общества. Сущность союза состоит в том, что политические лидеры всех значительных сегментов многосоставного общества получают возможность сотрудничать, согласовывать и интегрировать интересы управления страной в рамках большой коалиции. Этот принцип контрастирует с той системой, для которой характерно правительство, опирающееся на парламентское большинство⁹⁹.

Коалиция может выступать в нескольких различных, формах, например, в форме коалиционного кабинета в парламентской системе. Типичным примером такой коалиции является швейцарское коллегиальное правительство, в состав которого входят представители всех наиболее значительных политических партий пропорционально числу полученных на выборах голосов, одновременно с этим могут быть и языковое и конфессиональное представительства¹⁰⁰. Принцип коалиционности может быть реализован и в форме совета или комитета с широким объемом совещательных функций. Возможна коалиция с участием президента и высших должностных лиц в президентской системе в виде государственного совета или общественной палаты.

Условия достижения консенсусности, горячо отстаиваемые А. Лейпхартом, привлекли внимание оппонентов. В частности, по мнению Д. Горовица, неадекватность предложенной модели принятия политического решения состоит в том, что совершенно не ясной остается психолого-мотивационная составляющая политической

⁹⁸ См.: Лейпхарт А. Консоциальная демократия // Теория и практика демократии. Избранные тексты. М., 2006. С. 119.

⁹⁹ См.: Лейпхарт А. Демократия в многосоставных обществах. Сравнительное исследование. М., 1997.

¹⁰⁰ См.: Конституция Швейцарской конфедерации. М., 1982.

деятельности лидеров общественных групп. Ради чего лидеры группы большинства, имея возможность в условиях мажоритарности получить всю полноту власти, станут проявлять крупномасштабное самопожертвование? По его мнению, государственный подход с целью разрешения межсубкультурных разногласий вряд ли может служить основой такого поведения и рассчитывать на мотивацию в духе государственного подхода не стоит¹⁰¹. На наш взгляд, очевидно, что оппонентов разделяют ценностные разногласия в отношении того, что есть политическая власть и с какой целью она формируется. С аргументами Д. Горовица вряд ли можно согласиться в силу того, что им остается незамеченным факт, неоднократно подчеркиваемый А. Лейпхартом, что обязательным является необходимость такого благоприятствующего утверждению консенсусности условия, как внешняя угроза для страны. Внешняя угроза содействует процессам внутреннего единения и сотрудничества, являясь психолого-мотивационной основой в деятельности политических элит, идущих на компромисс. В качестве следующего фактора, благоприятствующего консенсусности, А. Лейпхарт отмечает множественный баланс сил между субкультурами, исключая противостояние двух сил или явную гегемонию одной из субкультур¹⁰².

Достижению консенсуса способствует ряд условий, касающихся межсубкультурных взаимодействий в вопросах согласования позиций. Модель принятия политического решения с соблюдением условий консенсусности определяется через четыре главных и ряд дополнительных условий. Выявлению условий способствовала политическая практика успешных консенсусных демократий в Швейцарии и Нидерландах.

Как уже было отмечено выше, центральным элементом консенсусной модели является принцип коалиционности. Участие в коалиции дает некоторую гарантию безопасности сегментам, однако не абсолютно надежную. Поэтому вторым элементом общности, рассматриваемым в качестве гарантии того, что жизненно важные интересы даже находящихся в меньшинстве социальных групп будут учтены, является взаимное вето или правило «совпадающего большинства». В силу того, что решения принимаются методом голосования и большинство может провести свое решение, меньшин-

¹⁰¹ См.: Горовиц Д. Состязание идей // Теория и практика демократии. Избранные тексты. М., 2006. С. 123.

¹⁰² См.: Лейпхарт А. Консоциальная демократия // Теория и практика демократии. Избранные тексты. М., 2006. С.121.

ство наделяется правом вето, то есть правом наложения запрета на неприемлемое для этого меньшинства решение. Очевидно, что право вето от меньшинства представляет собой один из элементов защитного механизма интересов этого меньшинства. Вето может быть реализовано различным образом. Оно может быть формально закреплено в конституции, но может существовать и в виде неформальной неписаной договоренности. Договоренность может состоять в том, что решение принимается не большинством, а лишь единогласно, если оно затрагивает интересы какого-либо из меньшинств.

Второе условие консенсусности вызвало также немало возражений со стороны оппонентов. Так, например, П. Диксон убежден, что создание коалиций, дополненных правом вето от меньшинства, имеет отношение к долевному распределению властных полномочий, дележу министерских портфелей, но не к механизму урегулирования спорных межэтнических противоречий. По его мнению, создание таких коалиций возможно лишь на послевыборном этапе, когда никому не удалось одержать явную победу¹⁰³. Д. Горовиц еще менее выдержан, более резок и критичен в отношении принципов коалиционности. Он пишет, что «Лейпхарт не удосужился провести важнейшего различия между предвыборными и послевыборными коалициями»¹⁰⁴.

С нашей точки зрения, коалиции вполне допустимо делить на довыборные и послевыборные. Однако выяснение специфики формирования довыборных и послевыборных коалиций представляет собой самостоятельную научно-практическую проблему. Предвыборная борьба является соперничеством и даже конфликтом организованных интересов за контроль над государством и право владения им. Предвыборная борьба за власть и создание коалиций и союзов в этот период протекают в соответствии с иными механизмами, нежели принятие государственного политического решения. Выборы сами по себе представляют один из механизмов согласования общественных интересов. Как правило, это очень хорошо организованные интересы, которые ведут борьбу за голоса избирателей лишь в силу того, что это единственный способ обретения власти легитимным путем. Консенсусность предполагает самостоятельную деятельность

¹⁰³ См.: Dixon P. Consociationalism and the Northern Ireland Peace Process: The Glass Half Full or Half Empty? // *Nationalism and Ethnic Politics*. 1997. № 3/36. P. 26.

¹⁰⁴ См.: Горовиц Д. Состояние идей // *Теория и практика демократии*. Избранные тексты. М., 2006. С.125.

государства, которое берет на себя функцию регулировать взаимодействие между различными интересами и их носителями, учитывая их в процессе принятия политического решения. О завоевании власти какой-либо отдельной группой речь в данном случае не идет. В центре внимания А. Лейпхарта находится принцип коалиционности как механизм принятия политического решения, в наибольшей степени способствующий согласованию интересов различных субкультур, населяющих государство. Отсюда следует, что противники принципа коалиционности в процессе принятия решений, в рамках своего анализа смешивают два различных механизма – механизм группового взаимодействия социальных сил под патронажем государства, результатом которого является конкретное государственное решение, и политический курс в целом, и механизм борьбы за власть, который тоже является способом артикуляции и согласования интересов, но на этапе обретения власти.

В этой связи нельзя не сказать еще об одном способе согласования интересов, используемом преимущественно в кризисных ситуациях, в силу того, что по своей сути он соответствует консенсусным механизмам. В кризисных условиях, при которых ни одна из группировок не способна самостоятельно добиться всей полноты власти и эффективно ее реализовывать, между представителями конфликтующих элитных групп заключается соглашение об основополагающих правилах поведения в политике. Это соглашение получает название пакта, который может быть формальным, закрепленным документально, либо неформальным, открытым или тайным договором. Пакт заключается между самыми влиятельными политическими силами, оппозицией и правящей элитой, между группировками правящей элиты. Соглашение достигается относительно принципиальных вопросов дальнейшего развития государства. «Созидательный потенциал пакта выражается в согласии быть несогласным и стремлении это согласие поддерживать в условиях, когда несовпадение основных политических мнений и отказ даже от минимального сотрудничества (взаимодействия) может привести к эскалации нестабильности... Своеобразный «джентльменский» характер пакта не устраняет разногласий, противоречий и конфликтов, однако вносит некоторую ясность в действия оппонентов и несколько снижает опасность односторонних акций»¹⁰⁵.

Классическим примером договора является испанский пакт, заключенный при осуществлении переходных процессов от авторита-

¹⁰⁵ Категории политической науки. М., 2002. С. 253.

ризма к демократии в кризисный для государства период на уровне политических элит. Пакт сегодня рассматривается в качестве образца компромиссного документа в процессе стабилизации политического режима. Реформы осуществлялись крайне осторожно на основе договоренностей. Важнейшей особенностью этого соглашения было то, что правящая и оппозиционная элиты пришли к соглашению о том, что приоритетным является преодоление политического кризиса и создание институтов демократии. Решено было провести и децентрализацию государственной власти в интересах регионов. В мировой практике известны и другие не менее образцовые компромиссы. Так, например, на заре шведской демократии в 1907 году политические элиты пришли к необходимости предоставить всеобщее избирательное право всем группам населения на основе принципа пропорционального представительства интересов всех социальных групп. В этот период борьба разгорелась за равенство прав между мелкими фермерами и богатыми землевладельцами, рабочим классом и промышленниками. Договор вошел в историю под названием Великий компромисс¹⁰⁶. Из истории США известно немало примеров того, каким образом в экстремальных условиях элиты вынуждены были идти на взаимные уступки, заключая взаимовыгодные или, напротив, взаимоневыгодные соглашения, но ведущие к выходу государства из кризисного состояния. Одним из таких примеров является Коннектикутский компромисс, суть которого состояла в создании двухпалатного законодательного органа с представительством, пропорциональным численности населения штата, – в Палате представителей и равным представительством штатов в Сенате (1787 г.)¹⁰⁷. Таких примеров в политической практике мира множество. Однако речь в данном случае идет о соглашениях на этапе борьбы за власть между политическими элитами, а не о согласовании интересов в процессе принятия политических решений уже находящейся у власти политической силой.

Учитывая тот факт, что предвыборная борьба порой превращается в войну, выборный процесс многими государствами взят под контроль. В частности, слабо организованные интересы и их носители практически не способны участвовать в предвыборных баталиях. В их число входят профессиональные, этнические, религиозные, жен-

¹⁰⁶ См.: Растоу Д. Переходы к демократии: попытка динамической модели // Политические исследования. 1996. № 5.

¹⁰⁷ См.: Джанда К., Бери Д.М., Голдман Д., Хула К.В. Трудным путем демократии: процесс государственного управления в США. М., 2006. С. 91.

ские, региональные сообщества, имеющие мощные стимулы для коллективной идентификации и совместных действий. Однако отсутствие мощных ресурсов, необходимых для отстаивания и защиты интересов, законов, поддерживающих самоорганизацию и идентификацию, не способствует формированию стабильных и сильнодействующих организаций. На этом основании государства вводят принцип квотирования мест в партийных списках пропорционально представительству той или иной группы в социуме. Квотирование как элемент консенсусности регулируется государством законодательным путем в Германии, Австрии, странах Скандинавии, Бельгии.

Пожалуй, с критическими аргументами относительно принципа консенсусности можно было бы согласиться, но лишь в том смысле, что наличие права вето от меньшинства может создавать трудности для сотрудничества, аналогичные тем, которые возникают и в случае пренебрежения мнением меньшинства. Такая процедура утяжеляет и замедляет процесс принятия политического решения. В том случае если какая-либо из сторон вознамерится злоупотребить своим правом, процесс согласования интересов и принятия решения вообще может быть блокирован. Возникает необходимость в механизмах нейтрализации таких противодействий. Чтобы ускорить процесс принятия решения и не дать злоупотребить правом вето от меньшинства при принятии наиболее важных решений, используют уже упоминаемый выше механизм пакетной сделки. Суть его состоит в том, что в процессе достижения компромисса и принятия решения увязываются несколько вопросов, затрагивающих одновременно интересы различных групп. Этот механизм вынуждает каждую из сторон идти на уступки. Из практики известен и другой способ, суть которого состоит в делегировании права принимать наиболее важные решения признанным всеми авторитетным лидерам, представляющим интересы всех сегментов. Ну и, наконец, еще один способ избежать конфликта в процессе принятия сложного решения состоит в организации референдума по наиболее острым вопросам.

Конкретизируя механизм согласования интересов, А. Лейпхарт дополняет его третьим элементом, предлагая принцип пропорциональности в качестве наиболее приемлемого механизма политического представительства, распределения постов в государственном аппарате и средств государственного бюджета. Пропорциональность представляет собой альтернативу мажоритарности управления и неразрывно увязана с принципом коалиции. Использование принципа пропорциональности допускает различные варианты. Во-первых, он может быть использован в качестве метода, с помощью которого

между представителями различных сегментов распределяются посты государственной службы и финансовые средства, являясь альтернативой принципу «победитель получает все» в мажоритарном механизме управления. Во-вторых, все значительные сегменты социума должны быть представлены в государственных органах, принимающих решения, пропорционально либо электоральным успехам, либо представленности в социуме.

Относительно последнего условия достижения консенсуса в процессе принятия решения и сторонники консоциального подхода, и сторонники подхода, основанного на стимулах, придерживаются сходных позиций. Этим условием является принцип автономности каждого сегмента в управлении своими внутренними делами. По всем вопросам общего характера решения принимаются сегментами совместно на пропорциональных началах. Однако есть вопросы, по которым право принимать решения предоставляется самим сегментам. Заблаговременное делегирование полномочий социальным группам, проживающим на автономных территориях, предотвращает возникновение противоречий в социуме. Несмотря на то, что этот пункт практически не вызывает разногласий, на наш взгляд, автономия сегментов требует увеличения числа управленческих звеньев, что делает более дорогостоящим процесс управления государством. К тому же признание автономии сегментов может усилить еще больше неоднородность поликультурного общества. Если же не акцентировать внимание на различиях между социальными группами, то, согласно исследованиям психологов, изначально многочисленные политические позиции могут консолидироваться вплоть до биполярности, которая адекватно отражает естественную раздвоенность общественного мнения и не допускает излишнего плюрализма. Разноплановые социальные интересы интегрируются в небольшой набор политических альтернатив. В этом случае вступает в силу принцип «правительство против оппозиции». Сотрудничество элит заключается в том, что все подчиняются установленным законом правилам. Проиграл – уходи. Таким образом, если не акцентировать внимание на социальной неоднородности общества, то оно становится более однородным.

В качестве дополнительных условий, необходимых для стабильности консенсусной модели принятия политического решения, желателен небольшой размер государства и наличие традиций сотрудничества. Подразумевается и то, что большинство граждан на подсознательном уровне не имеют сомнений относительно того, к какому обществу они принадлежат. В обществе не должно быть стремления

к изменению границ и выходу из состава государства какой-то его части. Как крайний случай консенсусность не исключает и цивилизованного политического развода – возможности выхода из состава государства, если нет другого выхода и бремя совместного существования становится невыносимым.

Таким образом, наиболее уязвимым пунктом для оппонентской критики в консенсусном механизме является положение о стимулах и мотивах толерантного и умеренного поведения политиков, устремленных к достижению благополучия общества и стабильности государства. По мнению оппонентов, консенсусное поведение в политике возможно лишь в кризисные периоды, когда всем становится очевидна грозящая опасность или катастрофа. Для каждодневного управления государством данная модель непригодна. Однако, позволив себе не согласиться с оппонентами, считаем, что верно и обратное утверждение. Если в ежедневной практике политики будут использовать механизмы согласования интересов, то кризис и катастрофа могут и не наступить.

Очевидно, консенсусность имеет как явные достоинства, так и бесспорные недостатки. Достоинства механизма при определенных условиях могут оказаться недостатками и, наоборот, недостатки в своем продолжении могут стать достоинствами. Так, например, принцип коалиционности может существенно замедлить процесс принятия необходимого политического решения, сделав его неэффективным. Согласие гораздо легче достигается в группе с небольшим числом участников, нежели в большой коалиции представителей всех сегментов. Тем более поиск оптимального решения – процесс непростой и длительный. Взаимное вето может вообще парализовать процесс принятия решения. Однако необходимо различать эффективность краткосрочную и долгосрочную. Цена, которую порой приходится платить за краткосрочную эффективность, может оказаться слишком высокой. Быстро – не всегда качественно. Быстрое решение с позиции большинства, не учитывающее интересы меньшинства, может усилить антагонизмы и конфликтность общества. Краткосрочный выигрыш может обернуться конфликтом или крахом в долгосрочной перспективе. Возможно, что на этом фоне утрата темпов принятия политических решений окажется не самой большой проблемой. Принцип пропорциональности оказывается удобным при распределении постов и ресурсов в государстве. Однако практика использования принципа пропорциональности в то же время означает, что принадлежность к определенной социально-

политической группе может стать важнее, чем профессиональные качества кандидата.

Политическая практика последних лет свидетельствует в пользу того, что излишнее акцентирование внимания на социальных различиях в процессе формирования органов государственной власти может привести к абсурдным ситуациям. Так, например, нередко случается в Боснии и Герцеговине, где зафиксирован национальный принцип избрания мэра и спикера муниципального парламента из представителей разных народов. В администрации также должен соблюдаться национальный баланс. Нередко в таких ситуациях проявляется дефицит сербов, поэтому квалификация кандидатов начинает играть второстепенную роль. Главным условием является принадлежность к сербской национальности¹⁰⁸.

Очевидно, консенсусный механизм принятия политического решения предъявляет к политическим лидерам особые требования. От них требуется особый стиль управления. Они должны быть способны к сознательному отказу от сосредоточения власти в одних руках. Необходимость сотрудничества и поиск компромиссов, с нашей точки зрения, могут быть мотивированы осознанием опасности, заключенной в противоречивых устремлениях и ценностях различных сегментов общества, историческими традициями умеренности, полицентризма власти и компромисса на уровне элит, в силу того что государства являлись продуктами консенсуса экономических элит, а не насильственного завоевания, желанием избежать повторения трагических событий, имевших место ранее, например, военный переворот или гражданская война.

Таким образом, процесс согласования общественных интересов имеет институциональную и психологическую составляющие. Суть институциональной составляющей в том, что механизм согласования явно или имплицитно закреплён формально. Психологическая составляющая не может быть материальна, а следовательно, ее фиксация затруднена, однако именно она определяет склонность политических лидеров к достижению компромисса, заключению договоров, стремление к согласию или к конфликтному и единоличному принятию решения.

В рамках первой главы нами проанализированы политические институты как механизмы согласования общественных интересов в

¹⁰⁸ См.: Батинич М. Трехсотлетнее несогласие // Коммерсантъ. 2007. № 41. С. 58.

процессе принятия решений государственного значения. Набор используемых практической политикой политических институтов является довольно универсальным, однако существенно различается наличием или отсутствием эффективно действующих механизмов согласования и учета интересов социальных групп. Власть народа представляется мировоззренческим идеалом и политической ценностью, которые не оспариваются. Вопрос заключается в том, каким образом власть народа конструируется в каждом конкретном случае. Способы конструирования народной власти в политической практике представлены разнообразно. С нашей точки зрения, важнейшим аспектом этого конструирования является способ функционирования политической власти, включающий действенные и легальные механизмы учета и согласования интересов идеологически и социально различающихся групп в процессе принятия политического решения, а также механизм управления, суть которого составляет совокупность институтов, деятельность которых направлена на агрегацию предпочтений индивидов в групповое решение.

Под механизмом мы понимаем согласованное движение элементов, частей единого организма, обеспечиваемое функциональностью каждой из этих частей, целью которого является достижение определенного результата. Механизмы могут быть объективными и стихийно действующими, учет которых обязателен для разработки и использования механизмов рукотворных, создаваемых в целях поддержания порядка и справедливости в обществе за счет максимального учета интересов групп населения.

Наряду с формализованными механизмами, закрепленными официально, к примеру, в нормах права, такими, как механизмы представительной демократии на индивидуальной и партийной основах, механизмы прямого волеизъявления граждан, такие, как выборы, референдумы, законодательные инициативы, существует и система механизмов неформального представительства интересов посредством групп интересов или социальных корпораций. И в том, и в другом случае именно власть выступает главным субъектом согласования интересов: либо власть открыта для социального диалога, определяет его уровни, инструменты, формы и механизмы, либо власть закрыта для оппозиции, бизнеса, структур гражданского общества, региональной элиты, решает основные вопросы общественного развития кулуарным и непубличным способом.

Механизм совещательности, использование которого способствует достижению не гипотетического, а реального согласования интересов, является достаточно универсальным. Однако следование

принципу совещательности предполагает выполнение ряда условий, первое из которых состоит в высоком образовательном уровне как управляемых, так и управляющих. К тому же в обществе должны быть договоренности относительно силы результатов, полученных с помощью совещательных процедур, социологических опросов и другими методами.

Мажоритарный и плюралистический механизмы согласования и учета общественных интересов в процессе принятия политического решения основаны на законах свободной конкуренции и проявлениях индивидуализма. Лучше организованные интересы, владеющие ресурсами, более способны к защите своих интересов, нежели слабые и неимущие, а таковые всегда есть в любом обществе. Механизм консенсуса рукотворен, требует от политиков владения искусством управления государством, искусством дипломатии, государственного масштаба видения проблемы.

Механизмы согласования социальных интересов в процессе принятия политических решений, анализу которых посвящена первая глава, послужат методологическими средствами для дальнейшего анализа конкретно-исторической ситуации в современной России с точки зрения использования в политической практике управления государством механизмов согласования и учета общественных интересов.

ГЛАВА II

МЕХАНИЗМЫ СОГЛАСОВАНИЯ ИНТЕРЕСОВ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

§ 1. Укрепление российской государственности: от идеологии стабилизации, к идеологии консолидации

Современная Россия находится в состоянии длительного многоэтапного и многоаспектного реформирования системы властных отношений. При этом реформирование в период президентства Б. Ельцина и реформы В. Путина имеют разнонаправленную динамику. Это дает основание выделить два срока президентства В. Путина в качестве самостоятельного хронологического периода для анализа механизмов учета и согласования общественных интересов в процессе государственного управления, которые под влиянием реформирования существенно видоизменялись.

Итоги двух сроков ельцинских реформ очень точно выразил Г. Дилигенский: «власть не меньше, а возможно, и больше, чем в советские времена, отчуждена от общества, от потребностей и интересов рядовых граждан, отсутствует диалог, система прямых и обратных связей между правителями и управляемыми. Общество не контролирует государство, имеет слабое представление о целях его политики»¹⁰⁹.

По оценкам А.И. Соловьева, имеющим отношение к российским реалиям середины 90-х годов прошлого века, «общие социально-политические условия для устойчивого взаимопонимания в качестве ведущей формулы политических взаимоотношений в нашем обществе не слишком благоприятны... Россия переживает глубинный ценностно-ориентационный кризис, сопровождаемый политическим и идеологическим расколом общества»¹¹⁰.

В начале 2000-х, по мнению А. Кулика, «Путина и его ближайшее окружение, стоящих на вершине выстроенной вертикали власти, отделяет от поддерживающего его большинства населения плотная инерционная масса бюрократии – мезократов, которые опосредуют отношения элиты с обществом, у которых есть свои интересы и ко-

¹⁰⁹ См.: Дилигенский Г.Г. Путин и российская демократия // Россия и Европа: отношения на рубеже веков. М., 2001. № 4. С.139–140.

¹¹⁰ Соловьев А.И. Противоречия согласительных процессов в России // Полис. 1996. № 5. С. 91.

которые способны исказить и погасить все идущие сверху инновационные импульсы. Власть не хочет оказаться заложником их интересов... и ощущает вакуум организованной поддержки. Она стремится заручиться более структурированной и сознательной поддержкой наиболее социально активной части общества...»¹¹¹.

Период президентства В. Путина уже вошел в историю России как период укрепления государственной власти, построения вертикали исполнительной власти, собрания властей, централизации федерации, построения эффективного государства, работающего на благо общества, и период консолидации, сплочения общества и государства, сужения сферы публичной политики. Эта линия красной нитью проходит через указы, законы, публичные выступления Президента РФ начиная с 2000 года. Действия Президента и его окружения сразу же обрели соответствующую направленность.

Уже в самом начале первого срока В. Путин декларировал, что в «демократической России не должно быть принудительного согласия. Любое общественное согласие здесь может быть только добровольным», а далее предложил идеологическую тетраду, основанную на исконных традиционных ценностях россиян: патриотизме, державности, государственничестве, социальной солидарности.¹¹² По всей видимости, не случайно, что в тетраде не нашлось места гражданскому обществу.

В первом Послании Федеральному Собранию РФ Президентом была провозглашена идеология «сильной руки», укрепления государства и стабилизации¹¹³. Президент РФ говорил, что «наша позиция предельно ясна: только сильное, эффективное государство, если кому-то не нравится слово «сильное», скажем «эффективное» государство и демократическое государство в состоянии защитить гражданские, политические, экономические свободы, способно создать условия для благополучной жизни людей и для процветания нашей Родины»¹¹⁴.

Взамен идеологии стабилизации была предложена идеология консолидации в Послании 2003 года, в силу того что именно в этот

¹¹¹ Кулик А.Н. «Гражданский форум»: состоялся ли диалог власти и общества? // Россия в условиях трансформаций. Вып.18–19. М., 2002. С.158–159.

¹¹² См.: Путин В.В. Россия на рубеже тысячелетий. 01.02.2000 // www/e-government.ru

¹¹³ Путин В.В. Послание Президента РФ Федеральному Собранию, 2000 // Вся политика. 2006. С. 48.

¹¹⁴ См.: Путин В.В. Послание Президента РФ Федеральному Собранию, 2000 год // Вся политика. М., 2006. С. 47.

период в Правительстве РФ обострились противоречия относительно темпов и направленности реформирования страны. Чаще других использовался термин «консолидация»¹¹⁵. Суть идеологии консолидации, по мнению президента, должна заключаться в осознании общей ответственности за состояние страны¹¹⁶. Послание Президента РФ 2004 года было построено по принципу мини-посланий отдельным социальным группам – студентам, чиновникам, банкирам, представителям политических партий, общественных организаций, силовикам. Перед каждой из социальных групп были поставлены свои задачи на предстоящий год¹¹⁷.

Послание 2005 года представляло собой конкретизацию инициатив, выдвинутых в посланиях первого президентского срока: укрепление позиций, авторитета и безопасности государства в мировой политике, определение сфер экономики преимущественного контроля со стороны государства, борьба с неэффективной и коррумпированной бюрократией, уточнение нового порядка наделения полномочиями глав исполнительной власти субъектов Федерации, а также ряд других еще более конкретных мер по укреплению государства и благосостояния граждан, впоследствии интегрированных в четыре национальных проекта. Президентский курс остался неизменным. В. Путин сказал, что «задачей номер один для нас по-прежнему остается повышение эффективности государственного управления»¹¹⁸.

Тексты Посланий свидетельствуют в пользу того, что государственная политика становится все более социально ориентированной, что, на наш взгляд, является следствием функционирования власти и общества в режиме диалога. Важно отметить, что в Послании 2006 года Президент отчетливо проводит мысль о том, что на фоне укрепления позиций государства необходимо вернуть утраченное в результате реформ 90-х гг. доверие граждан: «низкий уровень доверия граждан к отдельным институтам государственной власти и

¹¹⁵ См.: Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ. М., 2003.

¹¹⁶ См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации 2003. М., 2003; Хамраев В. Самолечение государственного масштаба // Политбюро. 2003. № 15. С. 26.

¹¹⁷ См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации 2004. М., 2004; Дубовик Д. Концепция изменилась // Политбюро. 2003. № 19. С. 50.

¹¹⁸ Путин В.В. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ, 2005 год // Вся политика. М., 2006. С. 49.

крупному бизнесу обусловлен переменами начала 90-х годов, в ходе которых ни власть, ни бизнес не оправдали надежд миллионов людей. Некоторые представители этих сообществ беззастенчиво обогащались за счет большинства граждан»¹¹⁹.

И, пожалуй, минимально присутствует тема укрепления государственных институтов лишь в Послании 2007 года. Президент констатировал наличие полностью сложившейся политической системы, укрепление партий, гражданского общества, местного самоуправления и демократии. Этот укрепленный и эффективно функционирующий государственный механизм по замыслу и должен заработать наконец в интересах граждан, на укрепление доверия между государством и обществом.

§ 2. Сужение сферы публичной политики как следствие процесса вертикализации и укрепления государственной власти

Однако, по мнению экспертов, Послание-2007 обозначило проблему иного рода – уход главы государства от реальности в виртуальную плоскость восприятия действительности. В начале правления В. Путина реальность определяла содержательную часть Посланий, на восьмом году пребывания у власти содержание Послания свидетельствовало о некоторой степени ухода от реальных проблем населения и страны¹²⁰.

Так, например, партийное строительство, по мнению президента, в условиях пропорциональной системы дает возможности оппозиции расширить представительство в законодательных органах власти. Парламентские выборы 2007 года продемонстрировали фактическое отсутствие оппозиции в представительном органе власти. По словам президента, проведенные реформы способствовали увеличению объема полномочий у региональной и местной власти. Фактически же любая инициатива «снизу» должна быть встроена в вертикаль исполнительной власти. Согласно официальной точке зрения, в России имеет место стремительное расширение информационного пространства, рост числа официально зарегистрированных печатных и электронных СМИ. В то же время на местах журналистское сообщество беспокоит фактическое возрождение института цензуры. Новые

¹¹⁹ См.: Путин В.В. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ, 2006 // Власть. 2006. № 19. С. 19.

¹²⁰ См.: Власть. 2007. № 17. С. 32.

правила регистрации и финансовой отчетности общественных организаций нередко ставят под сомнение вопрос о существовании таких организаций вообще, однако, согласно официальным заявлениям, невозможно представить российский политический процесс без общественных организаций, без учета их мнений и позиций. По заявлениям президента, национальный проект «Доступное жилье» уже привел к значительной активизации строительства. По мнению граждан, рост цен на это жилье не сделал его более доступным для основной массы граждан.

Двойственность восприятия реальности представителями высшей власти государства и населением страны свидетельствует в пользу того, что механизмы представительства и артикуляции интересов российских граждан, надежно работавшие на протяжении двух сроков нахождения В. Путина у власти, начинают давать сбои¹²¹.

С нашей точки зрения, такая ситуация является неизбежным следствием процесса вертикализации и укрепления государственной власти, сужения сферы публичной политики, сокращения каналов коммуникации общества и государства. Результатом «замораживания» сектора российской публичной политики может стать и сокращение адаптивных возможностей политической системы¹²².

§ 3. Уровни демократических механизмов диалога власти и общества

Причина возникновения виртуальной параллели заключена в том, что демократические механизмы диалога власти и общества, широко представленные в виде политических институтов, в российской реальности наполняются авторитарно-формальным содержанием, порой не выполняют первоначальных функций согласования интересов общества и власти. Эффективным способом заручиться поддержкой большинства населения является учет интересов граждан в ходе принятия политических решений, разъяснение гражданам смысла и целей государственной политики и принимаемых решений. Для этого необходим диалог власти и общества, который, по мнению

¹²¹ См.: Федюкин И. Раздвоение ВВП // Власть. 2007. № 17. С. 32.

¹²² См.: Якимец В.Н. Публичная политика в России: особенности, проблемы, перспективы (по материалам социологических исследований) // Тезисы докладов. IV Всероссийский конгресс политологов «Демократия, безопасность, эффективное управление: новые вызовы политической науке». М., 2006. С.378.

А. Дахина, «должен быть эффективен на трех принципиально значимых уровнях. Первый уровень включает отношения государства с массовыми общественно-политическими организациями и движениями, второй – отношения с экспертными сообществами, третий уровень предполагает общение государства с профессиональными сообществами»¹²³.

Для включения механизма согласования общественных интересов необходимо общественное участие в принятии властных решений на поле публичной политики, структура которого анализируется Н. Беляевой как трехмерное пространство. Каждое из трех измерений имеет непосредственный выход на проблему согласования общественных интересов в процессе принятия властного решения: с одной стороны, возможность социальных и политических субъектов влиять на формирование политики, с другой стороны, учет интересов конкретных социальных групп властными структурами в практике политических решений¹²⁴. Выполнение и первого, и второго условий возможно лишь в режиме диалога власти и общества, при их движении навстречу друг другу в условиях информационной прозрачности официальной политики.

В этой связи нельзя не отметить в качестве позитива тот факт, что в России оформилось институционально и функционирует множество общественных и государственных центров публичной политики, среди них Центр прикладных политических исследований «Индем» (Информатика для демократии), гуманитарно-политологический центр «Стратегия», Центр правовой поддержки местного самоуправления, Пермский областной научно-методический центр развития политической культуры, Центр стратегических разработок, Центр политической конъюнктуры России и многие другие¹²⁵.

Инструментами функционирования власти и общества в диалоговом режиме могут быть средства массовой информации, «круглые

¹²³ См.: Дахин А.В. Российские политические практики: публичная, экспертная и профессиональная демократия и проблемы регионального развития // Трансформация политической системы России: проблемы и перспективы. М., 2007. С. 76.

¹²⁴ См.: Беляева Н.Ю. Общественное участие в принятии властных решений // Тезисы докладов. IV Всероссийский конгресс политологов «Демократия, безопасность, эффективное управление: новые вызовы политической науке». М., 2006. С. 31.

¹²⁵ См.: Дзялошинская М. Центры публичной политики: от теории к практике // Ридер по курсу «Центры публичной политики». М., 2006. С. 6.

столю», конференции, деловые игры, экспертные проекты и аналитика, социологические опросы и мониторинги общественного мнения, профессиональный тренинг, консалтинг и многое другое. Однако инструменты начинают работать лишь в условиях эффективно работающего механизма согласования и учета социальных интересов.

§4. Договор как механизм достижения общего согласия и минимизации конфликтов между личными и общественными интересами

Одним из наиболее универсальных механизмов достижения общего согласия и устранения конфликтов между личными и общественными интересами является механизм договора, заключаемого между индивидами относительно общественных благ. Основой контрактного механизма в большинстве стран является конституция, посредством принятия которой достигается или не достигается введение одинаковых для всех политических правил. Деятельность государства, других политических институтов и индивидов должна сопоставляться с этими правилами и не противоречить им, поскольку отход от конституции означает отход от принципов гражданского согласия¹²⁶. Более того, государство не должно проводить политику, ведущую к созданию более благоприятных условий одним социальным группам и индивидам за счет ущемления интересов других. Эффективность конституционных правил достигается в том случае, когда правила основаны на общественных ценностях и способствуют реализации общественных интересов. Конституционные правила препятствуют (должны препятствовать) проявлению эгоистических интересов политиков. То есть конституция является важнейшим механизмом достижения согласия в социуме.

В этой связи небезынтересным представляется обращение к анализу имеющегося в нашем распоряжении опыта принятия российской Конституции 1993 года, составляющей и по сей день основу правил поведения в политике. Проект Конституции обсуждался Конституционным совещанием, состоящим из двух палат – Общественной и Государственной. Пленарные заседания Конституционного совещания не созывались, и позиции депутатов обеих палат не согласовывались. После работы Конституционного совещания проект

¹²⁶ См.: Бьюкенен Дж., Таллок Г. Расчет согласия. Логические основания конституционной демократии // Сочинения. М., 1997.

подвергся существенной доработке лично Б. Ельциным, в следствие чего гипертрофированными оказались функции Президента РФ¹²⁷.

Первоначально предполагалось, что новую Конституцию страны примет вновь избранный в декабре 1993 года парламент. Однако в этом случае сам парламент оказывался не вполне легитимным. Поэтому Президент РФ издал Указ о проведении 12 декабря 1993 года всенародного голосования по проекту Конституции РФ на основе положения о всенародном голосовании. Одним из спорных пунктов положения явилось изменение порядка определения результатов волеизъявления по конституционному проекту. Согласно действовавшему на тот момент закону о референдуме, решения, затрагивающие Конституцию страны, могут быть приняты лишь большинством от общего числа зарегистрированных избирателей. Действовавший закон являлся гарантом того, что решения, касающиеся всех граждан, могут быть приняты лишь большинством самих граждан. Содержание проекта Конституции давало основание прогнозировать, что при таких условиях новая Конституция РФ путем референдума никогда не будет принята. Поэтому новым положением предусматривалось, что Конституция будет считаться принятой, если за нее проголосует более половины от принявших участие в голосовании избирателей. Не случайно в официальных документах не использовался термин «референдум»¹²⁸. Согласно официальной статистике, в голосовании приняли участие 54,37% граждан, включенных в списки избирателей. За принятие Конституции высказались 57,06%.

Таким образом, новые правила взаимодействия государства и общества были одобрены лишь четвертой частью зарегистрированных в избирательных списках граждан. Вызывали сомнения данные официальной статистики, депутатами предпринимались безуспешные попытки оспорить в Конституционном суде РФ новые правила подведения итогов голосования, а, следовательно, и легитимность самой Конституции. И то, и другое способствовало тому, что на протяжении ряда лет легитимность политического порядка, закрепленного конституционно, ставилась под сомнение, что никак не способствовало достижению общественного согласия. Конституция, при-

¹²⁷ См.: Батурич Ю.М., Ильин А.Л., Кадацкий В.Ф. Эпоха Ельцина: Очерки политической истории. М., 2001; Избирательная реформа: опыт, проблемы, перспективы. М., 1993.

¹²⁸ См.: Иванченко А.В., Любарев А.Е. Российские выборы от перестройки до суверенной демократии. М., 2007. С. 67.

званная устанавливать правила достижения социально-политического согласия, на протяжении ряда лет являлась основой разногласий и конфликтов в России. В контексте радикальных реформ, начавшихся с конца 1980-х годов, кардинальная ценностно-идеологическая дифференциация российского общества была неизбежна. Однако новая Конституция не только не смягчила, а, напротив, обострила социальные противоречия, в силу того что уже на этапе формирования основ российской политической системы были нарушены принципы достижения общественного согласия.

Согласование интересов осуществляется на двух уровнях: конституционном и постконституционном¹²⁹. Первый уровень предполагает достижение согласия относительно конституционных правил игры. Второй уровень предполагает принятие всеми членами общества установленных правил. Нарушение Конституции означает нарушение принципов общественного согласия. В начале 90-х годов в России произошел определенный сбой уже на первом уровне: не было согласия по основополагающим принципам.

Следствием размежевания общества по идеологическим основаниям и явилась Конституция РФ, так и не ставшая продуктом социального диалога, в то время как она сама является источником договорных механизмов регулирования социально-политических отношений. В преамбуле к ней говорится, что Конституция РФ утверждает гражданский мир и согласие, неизбежность демократических основ российской государственности¹³⁰. Конституцией РФ посредством договора предусматривается разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти, из чего следует нечеткое распределение компетенции между центром и субъектами¹³¹. Наряду с этим, Конституция РФ определяет правомерность применения договорной формы при принятии нового субъекта в состав Федерации; не исключает договорное регулирование отношений края, области с входящими в их состав автономными округами; с помощью договора как способа, обеспечивающего учет воли договаривающихся сторон, предусматривает изменение статуса субъекта РФ; на основе взаимного согласия субъектов дает возможность изменения границ между субъектами Федерации; по взаимному соглашению предоставляет

¹²⁹ См.: Бьюкенен Дж., Таллок Г. Расчет согласия. Логические основания конституционной демократии // Сочинения. М., 1997.

¹³⁰ См.: Конституция РФ. 1996. С. 3.

¹³¹ См.: Конституция РФ. М., 1996. Ч. 3. Ст. 11.

право федеральным и региональным органам исполнительной власти передавать осуществление части своих полномочий иному субъекту договора¹³².

Договор как механизм регулирования общественных отношений закреплен и в других законах, например, он предусмотрен Законом «О местном самоуправлении в РФ». Законом фиксируются демократические институты согласования интересов: референдумы, выборы, сходы, собрания, конференции граждан, публичные слушания, принятие обращений граждан к должностным лицам¹³³. Общественное мнение закрепляется как способ выражения позиции и интересов граждан. Механизм влияния общественных интересов на принятие властного решения определяется в статье 26 посредством фиксации правотворческой инициативы граждан. Органы местного самоуправления имеют право регулировать свои отношения договорным путем с физическими лицами, предприятиями и учреждениями, не находящимися в муниципальной собственности¹³⁴. Законом фиксируется наличие обратной связи как способа учета мнения граждан властными структурами в процессе принятия решений. Рекомендуются проводить и опросы общественного мнения, результаты которых носят всего лишь рекомендательный характер¹³⁵.

Договорная форма регулирования отношений предусмотрена Законом «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов РФ». Договор как правовая форма разграничения предметов ведения и полномочий является основой Закона «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ»¹³⁶.

Таким образом, договорной механизм как способ согласования и учета социальных интересов имеет прочные правовые основы для его реального применения в российской политической практике,

¹³² См.: Там же. Ч. 2. Ст. 65; Ч. 4. Ст. 66; Ч. 5. Ст. 66; Ч. 3. Ст. 67; Ч. 3,3. Ст. 78.

¹³³ См.: ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // Сборник законов РФ. М., 2008. Глава 5.

¹³⁴ См.: ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // Сборник законов РФ. М., 2008. С.119.

¹³⁵ Там же. Ст. 31.

¹³⁶ См.: Романов О.А. Изменение Конституции без изменения текста Конституции (на основе применения договора в публичном праве) // Трансформация политической системы России: проблемы и перспективы. М., 2007. С. 263–264.

предоставляя тем самым политикам широкие возможности для поиска компромисса, консенсуса и взаимопонимания. Однако, с другой стороны, российские законы нередко предоставляют возможность трактовать и применять их неоднозначно, наполняя их практическую реализацию субъективным содержанием. Согласно принципам демократии, закон устанавливает правила, одинаковые и обязательные для всех. Поэтому Основной закон страны должен оставаться неизменным независимо от того, кто пришел к власти. Изменяться должен не закон под политиков, а политики под закон. В России же даже юристы не отрицают того факта, что если речь идет о высокопоставленных политиках, закон вступает в силу лишь в случае политической целесообразности. Громкие судебные дела и уголовные преследования начинаются лишь в том случае, если место, занимаемое политиком, кому-либо понадобилось освободить под более подходящего кандидата. Либо в том случае, когда политик выходит из-под контроля, начиная претендовать на самостоятельность и независимость.

В этой связи представляет интерес институт омбудсмана, или уполномоченного по правам человека, получившего широкое распространение в практике более ста двадцати стран. Институт омбудсмана выполняет важнейшие функции по защите прав человека, выявлению и исправлению сбоев в работе исполнительной власти, сотрудничеству с общественными правозащитными организациями, обеспечивая тем самым посредничество между обществом и властью. Эффективно работающий омбудсмен в России нередко вызывает недовольство и депутатов парламентов, и исполнительной власти. Следствием специфического положения уполномоченного по правам человека является закономерность: чем эффективнее его деятельность, тем большее недовольство и стремление избавиться от него он вызывает.

§ 5. Политическая практика опыта проведения референдумов

Авторитетность закона, того или иного решения зачастую зависит от морального наполнения процесса, посредством которого происходит принятие политического решения. «Коллективное обсуждение является самым подходящим способом разрешения ценностных разногласий между гражданами применительно не только к самой политике, но и к выбору способов, с помощью которых она должна

проводиться»¹³⁷. В связи с этим имеет смысл обратиться к анализу имеющегося в российской политической практике опыта проведения референдумов. Нельзя не заметить, что на фоне усиления в мировой политике интереса к всенародному национальному обсуждению наиболее важных проблем российская власть явно пренебрегает непосредственной и прямой формой общения с гражданами – референдумами. Хотя спектр вопросов, которые могут быть обсуждены в рамках референдума, очень широк, политическая практика современной России в этом отношении не слишком богата и позитивна. О специфике национального референдума 1993 года в России было сказано выше. В марте 1991 года был созван Всесоюзный референдум, на котором решалась судьба Советского Союза. Однако, несмотря на то, что за продолжение его существования проголосовало 75% участников референдума, СССР был распущен. На этом основании процедуру, обозначенную референдумом, отнести к таковым довольно сложно.

После довольно продолжительного перерыва инициатором проведения национальных референдумов по наиболее важным вопросам неоднократно становилась КПРФ и ее лидер Г. Зюганов. Именно КПРФ сделала неудачную попытку провести референдум по наиболее болезненным для общества проблемам: о запрете купли-продажи земли, увеличении минимальных зарплат и пенсий, национализации главных отраслей промышленности и оплате услуг ЖКХ в размере не более 10% от совокупного дохода семьи.

Видимо, в результате настойчивых инициатив, исходящих от КПРФ, в 2002 году Государственной Думой были приняты поправки к Федеральному конституционному закону «О референдуме Российской Федерации», запрещавшие проводить всенародные опросы в последний год полномочий Думы и президента¹³⁸. Инициированный коммунистами референдум не состоялся. Однако этим инициативы от КПРФ не ограничивались. В 2003 году ими была предпринята попытка проведения очередного референдума. Коммунистов обвиняли в том, что они хотят использовать референдум как повод для раскрутки собственной партии в преддверии парламентских выборов, а, по мнению председателя думского комитета по конституционному законодательству В. Плигина, «перспектив референдума в

¹³⁷ См.: Гутманн Э., Томпсон Д. Демократия и разногласия // Теория и практика демократии... М., 2006 С.17.

¹³⁸ См.: ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» // Сборник законов Российской Федерации. М., 2006. Ст.7 С.139.

юридическом смысле не существует» вообще¹³⁹. Тем не менее, с нашей точки зрения, семнадцать вопросов, предложенных коммунистами для всенародного обсуждения, действительно заслуживали такого внимания. Вопросы, выносимые на референдум, касались наиболее актуальных проблем внутренней политики. По мнению В. Левашова, эти вопросы «попали бы не в бровь, а в глаз команды радикал-либеральных реформаторов». Каждый из них затрагивал коренные классовые, то есть связанные с собственностью и доходами, проблемы большинства населения¹⁴⁰.

Однако условия организации и проведения всероссийского референдума на этот раз еще более ужесточились. Летом 2004 года Государственной Думой была принята новая редакция Закона «О референдуме Российской Федерации», которая еще более усложнила процедуру инициирования всенародного опроса. Отличие от предыдущей редакции состояло в том, что если раньше для организации референдума достаточно было создать одну инициативную группу численностью 100 человек, то теперь такие группы должны были быть созданы как минимум в половине субъектов РФ. Законом были выстроены и другие бюрократические барьеры: требование нотариального заверения подписей всех участников региональной группы, требование регистрации всех региональных групп в избирательной комиссии субъекта Федерации, ограничение сроков регистрации региональных групп двумя месяцами, сокращение срока сбора подписей до 45 дней, возможность отзыва инициативы решением собрания более половины региональных групп¹⁴¹.

Результатом усложнения и без того громоздких процедур стало то, что за период действия закона и президентства В. Путина ни разу не удалось провести общероссийский референдум, хотя инициативы проведения референдума «снизу» выдвигались несколько раз. По мнению экспертов, многократное ужесточение порядка организации референдума в сочетании с чрезмерными ограничениями фактически равноценны запрету на проведение общероссийского референдума¹⁴². Таким образом, фактически содержанием закона «О референ-

¹³⁹ См.: Плигин В. Перспектив референдума в юридическом смысле не существует // Власть. 2006. № 8. С. 32.

¹⁴⁰ Левашов В.К. Социополитическая динамика российского общества (2000–2006). М., 2007. С. 206.

¹⁴¹ См.: ФЗ «О референдуме Российской Федерации» // Сборник законов Российской Федерации. М., 2008. Ст. 15 С. 140-141.

¹⁴² См.: Иванченко А.В., Любарев А.Е. Российские выборы от перестройки до суверенной демократии. М., 2007. С. 198.

думе РФ» уничтожается один из важнейших механизмов согласования и учета социальных интересов – референдум как процедура публичного всенародного обсуждения наиболее значимых для общества проблем.

Однако, несмотря на запреты, общественное мнение по наиболее актуальным вопросам внутренней политики государства все же удалось выяснить. Отделом стратегических социальных и социально-политических исследований ИСПИ РАН по вопросам, предложенным КПРФ, было проведено социологическое исследование. Наибольшей поддержкой (91%) пользовался вопрос о минимальной заработной плате, о размере оплаты жилья (83%), о государственной собственности на объекты, связанные с национальной безопасностью (76%), о сохранении государственной собственности на землю (67%)¹⁴³. Структура общественного мнения вполне определена. Возможно, заранее предполагая ответы на заявленные для обсуждения на референдуме вопросы, Центризбирком так настойчиво отказывал в регистрации инициативной группе, а власть сделала все возможное, чтобы референдум не состоялся.

Сотрудники аналитического центра предложили оценить российским гражданам и внесение поправок в закон о референдуме. В итоге 26% респондентов оценили эту акцию как ущемление конституционных прав граждан РФ, 22% посчитали, что власть обманывает общество, 20% – заявили о неуверенности власти, а 43% граждан вообще затруднились дать оценку¹⁴⁴. Таким образом, несмотря на отказ инициативной группе в проведении референдума, выяснить структуру общественного мнения по наиболее актуальным для населения проблемам внутренней политики государства все же удалось.

Специфика социологических опросов состоит в том, что они являются важнейшими элементами механизма согласования общественных интересов и совещательной демократии в целом, в то же время их результаты не обязательны для рассмотрения и учета представителями власти, поскольку не носят характера обязательных предписаний. Однако российская практика показывает, что и результаты референдума тоже можно не принимать во внимание.

Практика референдумов возобновилась лишь на региональном уровне по вопросам, связанным с объединением субъектов РФ. После избрания Президентом страны В. Путина был принят Закон «О

¹⁴³ См.: Левашов В.К. Социополитическая динамика российского общества (2000–2006). С. 207-208.

¹⁴⁴ См.: Там же. С. 208.

порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации». Законом определялся порядок выдвижения инициативы объединения регионов и проведения объединительных референдумов. В 2003 году в Приволжском федеральном округе в результате референдума жителей Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа по вопросам интеграции было решено объединить эти субъекты в Пермский край. Референдумы в субъектах прошли в декабре 2003 года. Законодательные собрания субъектов приняли обращение к В. Путину об объединении двух регионов. Президентом РФ инициатива была поддержана. В апреле 2005 года состоялось объединение Красноярского края, Таймырского и Эвенкийского автономных округов. Третий референдум по объединению субъектов состоялся в октябре 2005 года, результатом чего стало объединение Камчатской области и Корякского автономного округа.

Однако после проведения трех референдумов в Закон «О порядке принятия в РФ и образования в ее составе нового субъекта РФ» были внесены изменения. Для выдвижения инициативы по объединению регионов не требовалась инициативная группа, достаточной стала всего лишь инициатива высших должностных лиц субъектов, заинтересованных в интеграции. В апреле 2006 года на референдуме по объединению территорий Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа большинство жителей регионов проголосовали в пользу объединения. Последний объединительный референдум прошел в марте 2007 года в Читинской области и Бурятском автономном округе. В результате жители субъектов высказались в пользу создания Забайкальского края¹⁴⁵.

В целом, не умаляя значения этих акций, стоит сказать, что народное волеизъявление носило в значительной степени мобилизационный характер. Активную кампанию за объединение регионов проводила «Единая Россия», агитируя с помощью билбордов, многочисленной агитационной продукции и объединительных мероприятий. Референдум, в отличие от выборов, где предвыборная агитация – обязательный элемент кампании, предполагает свободное волеизъявление граждан по вопросам государственной важности, а не под давлением агитаторов и пропагандистов. Нельзя не отметить и того факта, что референдумы носили лишь региональный, а не нацио-

¹⁴⁵ См.: Иванченко А.В., Любарев А.Е. Российские выборы от перестройки до суверенной демократии. М., 2007. С.194.

нальный характер по инициативе самой власти, поэтому никакого сопротивления не встретили¹⁴⁶.

§ 6. Инфраструктура экспертной демократии

а) Консультации с институтами гражданского общества в ходе подготовки государственного решения

Проведенный в рамках первой главы анализ показал, что в практике западных стран распространенной формой согласования интересов являются консультации с институтами гражданского общества в ходе подготовки государственного решения. Интенсивность этих процессов в разных странах многовариантна, однако тенденция просматривается ясно. В современной России также предпринимаются попытки по организации совещательных процедур между государством и институтами гражданского общества посредством институционализации механизмов согласования интересов.

Так, например, имеется опыт создания Трехсторонней комиссии, в которую входят представители федеральной власти, члены ассоциации работодателей и профсоюзов. Создаются ассоциации и союзы промышленников и предпринимателей, медицинских работников, торгово-промышленные и общественные палаты, советы ветеранов, военнослужащих, общественные организации. Созданы такие структуры, как Государственный совет и Совет законодателей. На сегодняшний день существует более 70 союзов и ассоциаций различного уровня, позволяющих учитывать интересы населения, формулировать их претензии, лоббировать их решение через органы власти различного уровня¹⁴⁷.

Разветвленная сеть институционализированных форм согласования интересов позволяет делать вывод о формировании в России многочисленных центров публичной политики, которые нередко

¹⁴⁶ В разряд механизмов согласования интересов можно отнести и референдум, проведенный в сентябре 2006 года в Приднестровье. По результатам референдума 97% проголосовавших граждан высказались за присоединение к России. Однако данная территория де-факто и так является территорией, контролируемой Россией, а на ситуацию де-юре референдум не повлиял. В июне 2007 года с инициативой проведения референдума о третьем сроке В. Путина выступили 10 тыс. молодых чеченцев. Особенно настойчив в отстаивании этой идеи был президент Чеченской Республики Р. Кадыров.

¹⁴⁷ См.: Ирхин Ю.В. Особенности функционирования гражданского общества в России и в сфере публичной политики // Трансформация политической системы России: проблемы и перспективы. М., 2007. С.121.

становятся инициаторами процесса обсуждения зафиксированной ими значимой для общественности проблемы. Однако чаще всего они выступают лишь в качестве проводников предлагаемых властными структурами решений или программ. С их помощью происходит обнаружение и вынесение на публичное обсуждение проектов решения той или иной проблемы. Центры публичной политики создают процесс публичного обсуждения проблемы. Властные решения становятся следствием как бы публично выработанного решения.

Медленно, но в России формируется инфраструктура экспертной демократии. Экспертные оценки являются результатом аналитической обработки значительного объема информации широким кругом исследователей. Главной проблемой развития экспертной аналитики является стремление представителей власти поставить под контроль экспертное сообщество. Любое воздействие на эксперта со стороны власти значительно снижает аналитическую ценность его деятельности¹⁴⁸. По мнению Д. Мэтьюз, «качество российской экспертной продукции улучшается...»¹⁴⁹. Однако экспертное сообщество зачастую слабо финансируется. Если же финансирование хорошее, то оно осуществляется с определенной целью, например, поставить экспертов на службу себе для оправдания своего политического курса. В результате трехсторонняя система отношений между экспертным сообществом, правительством и образовательными учреждениями не работает как следует.

Заслугой негосударственных структур является развитие Интернета и системы общественной экспертизы качества и достоверности информации, имеющей отношение к работе органов власти¹⁵⁰. Самоорганизация граждан посредством использования Интернета имеет место в направлении объединения усилий вокруг обсуждения и решения какой-либо проблемы. В таких формах нередко выражаются протестные настроения граждан. Интернет служит средством не-

¹⁴⁸ См.: Смирнов Д.А. Эксперт и его общественный интерес: проблема независимости экспертных оценок // Тезисы докладов. IV Всероссийский конгресс политологов «Демократия, безопасность, эффективное управление: новые вызовы политической науке». М., 2006. С. 295.

¹⁴⁹ Мэтьюз Д. Демократия: эксперты и политики // Трудности перехода: демократия в России. М., 2004. С. 53.

¹⁵⁰ См.: Дахин А.В. Российские политические практики: публичная, экспертная и профессиональная демократия и проблемы регионального развития // Трансформация политической системы России: проблемы и перспективы. М., 2007. С. 77.

формального общения заинтересованных субъектов, создает новые возможности более эффективной реализации гражданами своих интересов. Примером может послужить сайт института «Коллективное действие», объединяющий активистов общественных организаций, выступающих в защиту демократии, социальных прав и против того, чтобы решения принимались «наверху» без участия граждан¹⁵¹.

Формируются консультативные советы при Президенте и Правительстве РФ, целью которых является представительство интересов определенных групп. В Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ в апреле 2007 года говорилось, что «в условиях демократии невозможно представить себе политический процесс без участия неправительственных объединений, без учета их мнений и позиций. Такой диалог сегодня последовательно развивается, в том числе при конструктивном содействии Общественной палаты». С помощью Общественной палаты усилилось влияние гражданских институтов на нормотворческую деятельность, на деятельность правительства и Федерального Собрания, на административную практику министерств и ведомств¹⁵². Президент отметил, что и государственная поддержка общественных организаций увеличилась. В 2006 году она составила 500 млн. руб. В 2007 году запланировано в 2,5 раза больше. В стране растет число неправительственных общественных организаций, число членов в них составляет уже 8 млн. чел. У общественных организаций есть наибольшие шансы стать важнейшими элементами согласования интересов при условии повышения аналитической составляющей их деятельности.

К числу консультативных органов при Президенте РФ относится Государственный совет, созданный по инициативе президента и по его указу¹⁵³ в соответствии Конституции РФ, которая определяет, что «Президент РФ может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ»¹⁵⁴.

С точки зрения возложенных на Государственный совет функций он является совещательной и консультативной структурой при главе

¹⁵¹ См.: <http://www.ikd.ru>

¹⁵² Послание Президента РФ Федеральному собранию РФ. 26 апреля 2007 // Власть. 2007. № 17. С. 32.

¹⁵³ См.: Указ Президента РФ № 1602 «О создании Государственного совета РФ» // СЗ РФ. 2000. №36. Ст. 3633; Положение о Государственном совете РФ // Там же.

¹⁵⁴ См.: Конституция РФ. М., 1996. Ст. 85 (1).

государства. С этой точки зрения Государственный совет является важной структурой, в рамках которой возможно вполне эффективное осуществление согласительных процедур между регионами и центром. Учитывая, что в его состав входят главы исполнительной власти регионов, в рамках совета возможны более эффективное представительство, артикуляция и лоббирование региональных интересов, самопрезентация и упрочение позиций региональных лидеров, минуя посредников. Однако для представительства региональных интересов Конституцией предусмотрена верхняя палата парламента – Совет Федерации, эффективность которого в плане согласования региональных интересов так же невысока, как и Государственного совета. Согласно Конституции РФ, в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Федерации – от представительного и исполнительного органов власти. В отличие от Государственного совета, Совет Федерации имеет право не только совещаться по проблемам, но и принимать государственные решения¹⁵⁵. Статус Государственного совета в структуре власти фактически не определен. Таким образом, вопрос о целях создания дублирующей структуры совещательного характера, но с еще меньшими полномочиями остается не до конца ясным.

б) Общественная палата как институт обеспечения обратной связи между представителями власти и общества

Соответствует положению Конституции РФ инициатива российского Президента по воссозданию Общественной палаты, которая по начальному замыслу должна быть площадкой согласования интересов и институтом гражданского общества, созданным сверху. В. Путин впервые заговорил о необходимости широкого диалога власти и общества сразу же после событий в Беслане. В выступлении на расширенном заседании правительства с участием глав субъектов Российской Федерации 13 сентября 2004 года Президент РФ инициировал «образование Общественной палаты как площадки для широкого диалога, где могли бы быть представлены и подробно обсуждены гражданские инициативы, и, что не менее важно, такая Палата должна стать местом проведения общественной экспертизы тех ключевых государственных решений и, прежде всего, законопроектов, касающихся перспектив развития всей страны, которые имеют общенациональное значение. Фактически речь идет о гражданском контроле за работой госаппарата, включая правоохранительные ор-

¹⁵⁵ См.: Конституция РФ. М., 1996. Ст. 102, 104, 106.

ганы и специальные службы, что сегодня, на наш взгляд, чрезвычайно важно»¹⁵⁶. Таким образом, создание Общественной палаты РФ фактически вошло в систему «антитеррористических акций». Общественная палата в идеале должна быть институтом обеспечения обратной связи между представителями власти и общества, практическая деятельность которого направлена на общественную экспертизу законопроектов и нормативных актов исполнительной власти и на выработку рекомендаций этим органам.

Институт Общественной палаты довольно прочно вошел и в региональную политику. Многие регионы, выполняя рекомендации президента, создали региональные аналоги, которые, по мнению В.А. Ковалева, уже переродились в «политические симулякры»¹⁵⁷. По мнению Ю. Чернышова, общественные палаты – это попытки «консолидировать общественность сверху» в период очередной регенерации административно-командной системы, стремящейся взять под свой контроль все происходящие в стране процессы¹⁵⁸. По мнению И. Брянцева, осуществившего анализ деятельности Общественной палаты на примере Саратовской области, в настоящее время существует выраженная опасность того, что организационная составляющая функционирования общественных палат будет полностью сосредоточена в руках властных органов¹⁵⁹.

Общественная палата, аналогичная нынешней, уже создавалась в России, но только по инициативе Б. Ельцина в 1993 году при Конституционном совещании, цель которого состояла в подготовке новой Конституции страны. В задачи палаты входила подготовка «Договора об общественном согласии». Одним из руководителей палаты

¹⁵⁶ См.: Путин В.В. Выступление на расширенном заседании Правительства с участием глав субъектов Российской Федерации 13 сентября 2004 года // Вся политика. М., 2006. С. 316.

¹⁵⁷ См.: Ковалев В.А. Российская политика и федерализм в рамках «управляемой демократии»: последствия отмены губернаторских выборов // Политическая наука. 2007. №2. С. 17.

¹⁵⁸ См.: Чернышов Ю.Г. Общественная палата – «симулякр» или институт гражданского общества в современной России? // Тезисы докладов. IV Всероссийский конгресс политологов «Демократия, безопасность, эффективное управление: новые вызовы политической науке». М., 2006. С. 351.

¹⁵⁹ См.: Брянцев И.И. Некоторые аспекты политической эволюции Общественной палаты Саратовской области как субъекта публичной политики в период с 1996 по 2005 гг. // Тезисы докладов. IV Всероссийский конгресс политологов «Демократия, безопасность, эффективное управление: новые вызовы политической науке». М., 2006. С. 44.

был А. Собчак, в ближайшем окружении которого находился В. Путин. В палате обсуждались и многие другие не менее важные вопросы – положение русскоязычного населения в странах Балтии и выборы в органы местного самоуправления.

Согласно закону 2005 года, Общественная палата Российской Федерации наделялась функцией «гражданской инициативы»: ей надлежало аккумулировать и обобщать общественные предложения, а затем направлять их президенту. Общественная палата призвана обеспечить взаимодействие граждан РФ с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан РФ, защиты прав и свобод граждан РФ, и прав общественных объединений при формировании и реализации государственной политики, а также в целях осуществления общественного контроля за деятельностью государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления¹⁶⁰. Кроме того Общественная палата «должна обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан РФ, 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 РФ и демократических принципов развития гражданского общества в РФ»¹⁶¹.

Предложения по направлениям деятельности общественной палаты были озвучены в Послании российского Президента Федеральному Собранию РФ весной 2005 года: «Предлагаю усилить полномочия Общественной палаты в части обеспечения гражданского контроля за соблюдением телеканалами принципов свободы слова. Для этого в составе палаты может быть создана комиссия из числа уважаемых в профессиональном сообществе людей...»¹⁶² Идеи президента были горячо поддержаны его ближайшим окружением. По мнению заместителя главы президентской Администрации В. Суркова, созданием общественной палаты удовлетворяются политические потребности населения¹⁶³ или, другими словами удовлетворяются потребности выпускающего пара теми, кто не доволен офи-

¹⁶⁰ См.: Закон «Об общественной палате РФ» // Сборник законов Российской Федерации. М., 2008.

¹⁶¹ Там же.

¹⁶² См.: Путин В. Послание Президента РФ Федеральному Собранию. 2005 г.

¹⁶³ См.: Куцылло В. Еще одна кремлевская палата // Власть 2005. №25. С. 15.

циальной политикой. С. Иванов, поддержав идею воссоздания общественной палаты, предложил создать в ней специальную комиссию по контролю деятельности силовых структур¹⁶⁴.

Очевидно, что на плечи членов Общественной палаты Российской Федерации перекладываются функции, которые изначально принадлежат самому государству, в частности парламенту, с той лишь разницей, что Общественная палата не обладает реальной властью, и статус ее законом не определен (ее аппарат в документах именуется как федеральное государственное унитарное предприятие). Следовательно, если бы парламент качественно выполнял возложенные на него функции, то, скорее всего, не возникло бы необходимости в создании общественной палаты.

На наш взгляд, демократическим целям создания одного из механизмов учета общественных интересов не вполне соответствуют и законодательно зафиксированные принципы формирования палаты. Сначала президент «по результатам консультаций с общественными объединениями, объединениями некоммерческих организаций, российскими академиями наук и творческими союзами» выбирает 42 члена палаты, «имеющих особые заслуги перед государством и обществом», которые, в свою очередь, примут еще 42 представителей общероссийских общественных объединений. Еще 42 члена палаты являются представителями межрегиональных и региональных общественных объединений, профессиональных союзов, союзов работодателей, кандидатуры которых обсуждаются на конференциях, проводимых в соответствии с семью федеральными округами. Все же исходным пунктом формирования палаты является назначение трети ее членов российским президентом, поэтому попасть в нее тем, кто недоволен официальной политикой, невозможно. Практика выдвижения из регионов «наиболее достойных представителей общества» подтверждает сказанное выше. Очевидна непрозрачность формирования общественной палаты, да еще и с преобладанием общероссийского уровня представительства над региональным. Можно предположить, что региональные интересы будут учтены минимально при обсуждении политических решений. К тому же отбор кандидатов осуществляется под контролем Администрации президента, из чего следует, что оппозиционно настроенная к власти общественность в палате представлена не будет. Хотя маловероятно уже то, что оппозиционно настроенные граждане, даже заслуживающие наград и званий, могут быть ими награждены. Таким образом, вероятность

¹⁶⁴ См.: Куцылло В. Еще одна кремлевская палата // Власть 2005. №25. С.18.

прохождения в палату «неправильно» понимающих политику партии представителей общественности сведена к минимуму.

Уже имеющийся опыт функционирования Общественной палаты созыва 1993 года свидетельствует и о том, что рекомендации, вырабатываемые Общественной палатой, почти всегда совпадали с официальной позицией власти именно потому, что все те, чья позиция могла не совпасть с позицией официальной власти, не имеют возможности в нее войти. Поэтому главным назначением палаты становится освещение общественностью государственных решений, а следовательно, повышение уровня их легитимности. Таким образом, изначально демократический политический институт согласования интересов наполняется авторитарным содержанием.

Сказанное выше вполне согласуется с результатами социологических опросов. По данным ВЦИОМ, рейтинг Общественной палаты невысок, но почти такой же, как у Государственной Думы и Совета Федерации – 23-29%. На вопрос «понятно ли Вам, зачем создается общественная палата?» 69% граждан ответили; «непонятно», 19% затруднились ответить. На вопрос «одобряете ли Вы создание общественной палаты?» 71% респондентов затруднились ответить. Лишь 12% опрошенных респондентов было понятно, для чего создается эта структура. Относительно того, чем будет заниматься общественная палата, голоса респондентов, которым оказались понятны цели создания общественной палаты, разделились следующим образом: 25% высказались в пользу независимого контроля деятельности властей 17% посчитали, что улучшится жизнь людей и защита их интересов 17% ответили, что это будет способствовать налаживанию связей между властями и народом. Все остальные высказались негативно о целях создания новой структуры: «раздувание чиновничьего аппарата», «бесполезный и неэффективный орган», «лишняя нагрузка на бюджет государства», «обман и фикция»¹⁶⁵. Социологические опросы показывают и то, что общественная палата в сознании российских граждан не ассоциируется с независимой структурой гражданского общества. В сознании россиян это институт власти¹⁶⁶. В этом нет ничего удивительного, ведь создана она по инициативе президента и формируется в основном им же, даже с учетом того, что задуман этот институт как элемент гражданского общества.

По данным И. Брянцева, одного из инициаторов воссоздания в Саратовской области общественной палаты, «попытки обществен-

¹⁶⁵ См.: Данные ВЦИОМ, 2006 // www.wciom.ru

¹⁶⁶ См.: Данные ФОМ, 2005 // www.fom.ru

ных организаций осуществлять, независимо от органов власти, экспертную функцию и функцию общественного контроля действительно не реализуются из-за вмешательства власти». По его мнению, возникла парадоксальная ситуация, при которой «благие начинания по организации различных переговорных, консультационных площадок власти и общества превратились в инструмент манипулирования общественным мнением»¹⁶⁷.

Все же, несмотря на отмеченные выше особенности, Общественной палате удастся реализовать некоторые инициативы «снизу». Примером является противодействие строительству компанией «Транснефть» трубопровода вблизи Байкала, результатом чего явилась рекомендация президента об изменении маршрута трубопровода. Общественная палата распределила государственные гранты среди некоммерческих общественных организаций на сумму 250 млн. руб., неоднократно выступала и с инициативами, не поддержанными властью, например, относительно поправок к Водному, Лесному, Градостроительному кодексам. Несмотря на рекомендательный характер действий, палата наделяется правом писать запросы, и на них обязаны отвечать. Ее представители имеют право присутствовать на заседаниях во властных структурах.

в) Местное самоуправление и вертикаль государственной власти

Общественная палата также выступила против отмены выборов мэров, которой требовали губернаторы после отмены всенародных выборов глав субъектов РФ. Главы муниципальных образований оказались единственными представителями, которых по-прежнему может избирать народ. Предложение Общественной палаты поддержала и московская сессия Конгресса местных и региональных властей Европы¹⁶⁸. Подчинять муниципальную власть государственной запрещают и Конституция РФ, и Европейская хартия местного самоуправления, провозглашая независимость местной власти от государственной. Согласно Конституции РФ, местное самоуправление не

¹⁶⁷ См.: Брянцев И.И. Некоторые аспекты политической эволюции общественной палаты Саратовской области как субъекта публичной политики в период с 1996 по 2005 гг. // Тезисы докладов. IV Всероссийский конгресс политологов «Демократия, безопасность, эффективное управление: новые вызовы политической науке». М., 2006. С. 44.

¹⁶⁸ См.: Нагорных И. Общественная заплата // Власть. 2007. №2. С. 36–37.

входит в систему государственной власти¹⁶⁹. Прямое избрание мэров характерно для большинства стран Европы и Америки.

Попытка встроить местное самоуправление в вертикаль государственной власти широко обсуждалась и в средствах массовой информации, и в научных кругах, и в среде политиков, на «круглых столах» и семинарах, вызвала критику со стороны европейских мэров и Евроконгресса. После довольно бурной реакции гражданского общества на предложенные поправки к закону проект был отозван. Наиболее спорные пункты из него были удалены. Создалось впечатление, что власть прислушалась к мнению общества. Муниципальные образования сформировали Общероссийский конгресс, который, согласно закону о местном самоуправлении, будет отстаивать интересы муниципалитетов в отношениях с федеральной властью и Советом Европы.

Однако в ныне действующем законе о местном самоуправлении 2003 года зафиксированы два способа формирования муниципальной исполнительной власти: глава муниципалитета может избираться либо всенародным голосованием (руководитель администрации), либо муниципальным парламентом из числа его депутатов. В этом случае глава муниципального образования становится председателем муниципального совета, а администрацию возглавляет наемный менеджер, избранный на конкурсной основе. Конкурсные комиссии на треть должны состоять из представителей субъектов РФ¹⁷⁰. Согласно закону, депутаты городских и сельских Советов вольны сами выбирать схему формирования исполнительной власти, закрепив в уставе один из двух вариантов. Роль куратора в процессе определения процедуры была поручена Министерству регионального развития. Директор департамента федеративных отношений, государственного управления и местного самоуправления признался в интервью, что они настоятельно рекомендуют придерживаться именно второй модели¹⁷¹. Тем самым местное самоуправление как структура гражданского общества, создаваемое по инициативе граждан и на основе их добровольного волеизъявления, встраивается в государ-

¹⁶⁹ См.: Конституция РФ. М., 1996. Ст.12.

¹⁷⁰ См.: Закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // Сборник законов РФ. М., 2008. С. 119.

¹⁷¹ См.: Интервью с С. Мирошниковым // Власть. 2005. №10. С.31.

ственную вертикаль, а «руководство субъектов Федерации устанавливает все более плотную опеку над местным самоуправлением»¹⁷².

Глава Конгресса местных и региональных властей Европы Х. Скард выразил сомнение в том, что характер Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» соответствует интересам российских граждан и духу Европейской хартии местного самоуправления, которую Россия подписала еще в 1998 году. Более того, он предложил главе Комитета Госдумы по вопросам местного самоуправления отправить проект закона о местном самоуправлении на экспертизу в Совет Европы. «Многие страны поступают таким образом. В нашей организации распространена практика визитов и посещений. Мы знакомимся с состоянием демократии на местном уровне по просьбе национальных ассоциаций местных органов власти. Затем приглашаем представителей местного самоуправления на наше заседание в Страсбурге. Если страна не хочет играть по нашим правилам, зачем вообще участвовать в игре?»¹⁷³

г) Профессионализм общественной экспертизы

Конечно, общественная палата не может и не должна заменять государственные структуры, основной деятельностью которых является разработка законодательства или контроль за качеством исполнения государственных решений. В то же время, если бы так называемый «закон о монетизации льгот», вступивший в силу с 1 января 2005 года, прошел независимую общественную экспертизу, возможно бы удалось избежать дестабилизации общества, волны недовольства российских пенсионеров по поводу отмены бесплатного проезда для федеральных льготников (инвалиды, ветераны, чернобыльцы). Транспортные расходы планировалось включить в социальный пакет регионального уровня, но, видимо, или не получилось, или просто забыли о такой «мелочи».

Ситуация с законом о монетизации льгот дает основания утверждать, что кризис возник по причине того, что затронуты механизмы отношений между властными инстанциями и обществом. Многочисленные исследования и аналитические разработки еще при обсужде-

¹⁷² См.: Ковалев В.А. Российская политика и федерализм в рамках «управляемой демократии»: последствия отмены губернаторских выборов // Политическая наука. 2007. № 2. С. 22.

¹⁷³ См.: Интервью с Х. Скардом // Власть. 2006. № 46. С. 44; Идиатуллин Ш. Мэров используют без назначения // Власть. 2006. № 46. С. 42.

нии законопроекта показывали, что ликвидация льгот взорвет общество. Уже в сентябре 2004 года до 70% опрошенных одобряли протесты против готовящихся мер¹⁷⁴. Тем не менее, правительство ввело в действие заведомо плохо подготовленный и непопулярный закон, даже не пытаясь объяснить населению его смысл и цель принятия.

Акции протеста прошли по всей стране и были достаточно радикально выстроены: пенсионеры перекрыли городские магистрали и блокировали подход к властным учреждениям. Только после этого члены правительства, депутаты Госдумы и региональные власти начали проводить консультации, при этом требуя объяснений друг от друга.

По мнению председателя координационного совета предпринимательских организаций, председателя наблюдательного совета компании «Ренессанс Капитал», главы Российского союза промышленников и предпринимателей А. Шохина, «власть сама себе навредила, убрав площадки согласования интересов»¹⁷⁵. Результаты социологических опросов, проведенных аналитической службой «Левада-центр», показали, что льготный кризис существенно ухудшил отношение россиян к федеральной и региональной власти, а также понизил рейтинг президента¹⁷⁶, а вот к своим рейтингам глава государства очень чувствителен. Известно, что В. Путин живо интересуется состоянием личных рейтингов.

Неприятие населением закона, под давлением которого власти начали решать проблему, на наш взгляд, все же является свидетельством пока еще работающей обратной связи между властью и обществом. Уже в конце января власти были вынуждены отказаться от основных положений закона о монетизации льгот. Однако это далеко не единственный пример законотворчества, вызвавший недовольство российских граждан. Обратная связь не работала осенью 2004 года, когда более массовые протесты учителей против низкой заработной платы остались фактически незамеченными¹⁷⁷. Во-первых, учителя в отличие от россиян преклонного возраста выбрали менее радикальные способы протеста. Во-вторых, именно пенсионеры являются наиболее активными участниками выборов различного уровня, с которыми трудно не считаться. В январе 2005 года 240 тыс. чел.

¹⁷⁴ См.: Левада Ю. Ищем человека. Социологические очерки, 2000–2005. М., 2006. С. 129.

¹⁷⁵ См.: Интервью с А. Шохиним // Власть. 2005. № 4. С. 26.

¹⁷⁶ См.: Данные «Левада-центр» // www.levada.ru.

¹⁷⁷ См.: Хамраев В., Камышев Д. Льготный рефлекс // Власть. 2005. № 3.

выступили против монетизации льгот, в феврале 2005 года 50 тыс. чел. выступили против увеличения цен на бензин, в марте 2005 года 100 тыс. чел. протестовали против жилищно-коммунальной реформы¹⁷⁸. На некоторые массовые гражданские акции власть вынуждена реагировать, но большинство из них либо не замечают, либо используют силовые методы подавления.

Одной из причин, вызывающих «глухоту» власти, на наш взгляд, является специфика вертикальной демократии, в соответствии с которой государственные служащие всех рангов, встроенные в вертикаль, «действуют по своей собственной вертикальной логике: на каждой ступеньке властной иерархии устремляют взоры лишь вверх, ища одобрения вышестоящего начальства», принятие во внимание интересов и мнения населения не предполагается¹⁷⁹.

На наш взгляд, при наличии столь разветвленной структуры политических институтов, ответственных за принятие профессиональных законов, таких ситуаций могло бы и не быть. Закон оказался не подготовленным в экономическом и социальном планах, хотя механизмы предварительной подготовки и обсуждения законопроектов хорошо известны. К числу таких механизмов относятся взаимодействия представительного органа власти и общества в процессе законодательной деятельности. Законодательное собрание разрабатывает законы в результате взаимодействия с другими органами государственной власти и обществом. На разных этапах законотворческого процесса эффективны различные формы взаимодействия депутатов с обществом: заседания рабочих групп, комитетов, депутатские слушания, «круглые столы». Как на региональном, так и на федеральном уровнях под патронажем власти сформирована система согласования интересов посредством такого политического института, как институт общественных советников. Институт общественных советника создан при властных структурах различного уровня: президент, губернатор, мэр, национальный и региональные представительные органы власти. Отменяя льготы, нельзя не учитывать, а также стыдно не знать, что значительная часть населения страны по-прежнему пребывает в состоянии, близком к нищете, и не может себе позволить заплатить за проезд в общественном транспорте. По мнению

¹⁷⁸ См.: Ирхин Ю.В. Особенности функционирования гражданского общества в России и в сфере публичной политики // Трансформация политической системы России: проблемы и перспективы. М., 2007. С.121.

¹⁷⁹ См.: Левада Ю. Ищем человека. Социологические очерки, 2000–2005. М., 2006. С. 130.

сотрудника Института народонаселения РАН И. Дискина, власть проявила неуважительное отношение к заслугам людей, за которые они получили льготы, тем самым, показав, что не владеет социальными технологиями, и в первую очередь искусством управления мотивацией¹⁸⁰. Необходимо прежде всего повышать уровень жизни населения, чтобы пенсионеры, да и не только они, сами имели возможность без непоправимого ущерба для своего бюджета оплачивать проезд в общественном транспорте.

Незаменимыми экспертами в процессе принятия законов могли бы стать члены Общественной палаты. Однако Общественная палата не может быть функциональна в том случае, когда премьер-министр страны является «технической» фигурой, правительство – лишь коллективным исполнителем, а парламент фактически беспрекословно одобряет нужные власти законопроекты. Для примера, Государственная Дума приняла закон о монетизации льгот, даже не рассмотрев более тысячи предложений и поправок к нему. При этом все институты встроены в единую вертикаль власти, а следовательно, политические решения принимаются в отсутствие какой-либо критики, контроля или дискуссионности. Многообразие форм хорошо зарекомендовавших себя институтов демократии, в рамках которых возможно эффективно изучать общественное мнение и учитывать его в ходе работы над оптимальным политическим решением, в реальной российской действительности приобретает определенную специфику.

Помимо проектов общественных палат 1993 и 2005 годов как форм организации площадок для диалога граждан с властью, были и другие. Попытки запустить механизм согласования общественных интересов предпринимались «сверху» в 1997 году: создание «Конгресса интеллигенции», в 2001 году созывался «Гражданский форум». По мнению Ю.Г. Чернышова, все эти проекты в своем развитии проходят семь стадий: зарождение в околоставных кругах очередного проекта, начало реализации проекта аппаратными методами, распространение в обществе информации о проекте, появление альтернативных центров консолидации, полемика и конфликты между различными группами, утрата интереса власти к проекту, отмирание¹⁸¹.

¹⁸⁰ См.: Интервью с И. Дискиным // Власть. 2005. № 7. С. 30.

¹⁸¹ См.: Чернышов Ю.Г. Общественная палата – «симулякр» или институт гражданского общества в современной России? // Тезисы докладов. IV Все-

Однако, несмотря на разветвленную систему институтов согласования, нельзя не заметить, что действия официальной власти носят противоречивый характер. С одной стороны, провозглашается необходимость развития местного самоуправления и в целом гражданской инициативы на местах, идущей «снизу». С другой стороны, например, закон о местном самоуправлении самоуправление окончательно встраивает в вертикаль государственной власти, законом о политических партиях делает невозможным существование партии как института демократии, закон о референдуме де-факто уничтожает и этот институт демократии. Даже потенциально возможная гражданская инициатива не укладывается в рамки действующих законов.

Когда граждане самоорганизуются под знаменами маршей несогласных или других оппозиционных сил, то для подавления применяются силовые ресурсы, их разгоняют, арестовывают. обстоятельный анализ материалов, связанных с маршами несогласных, позволил А. Дахину заключить, что силовым ресурсом зачастую применяется даже и сверх необходимости. Силовые ресурсы российской властью применяются не только для того, чтобы пресечь незаконные действия участников мероприятий (нарушение разрешенного маршрута следования, самовольное изменение места проведения акции), но и для того, чтобы наказать, пресечь, проучить, преподать урок всем остальным, «чтобы не повадно было»¹⁸². При этом средствам массовой информации нередко даже запрещается давать материалы с места событий под угрозой увольнения сотрудников или закрытия программы.

§ 7. Представительная демократия как эффективный механизм согласования общественных интересов

Как уже отмечалось в первой главе, в практике зарубежных демократических стран общественные палаты формируются нечасто. Функции согласования интересов более эффективно выполняют парламенты, сформированные на партийной основе по принципу пропорционального представительства интересов. Пропорциональ-

российский конгресс политологов «Демократия, безопасность, эффективное управление: новые вызовы политической науке». М., 2006. С. 351.

¹⁸² См.: Дахин А.В. Российские политические практики: публичная, экспертная и профессиональная демократия и проблемы регионального развития // Трансформация политической системы России: проблемы и перспективы. М., 2007. С. 77.

ность, согласно классическим законам, способствует развитию партийной системы¹⁸³. При этом политические партии призваны отражать интересы различных социальных групп. Однако англо-американский опыт, как и опыт ряда других стран, свидетельствует и об эффективности представительства социальных интересов парламентом, сформированным на мажоритарной основе.

Главным механизмом формирования партий и укрепления политической системы страны в выступлении на расширенном заседании правительства с участием глав субъектов РФ В. Путин назвал пропорциональную систему выборов в Государственную Думу и сразу же выступил с инициативой изменения избирательной системы¹⁸⁴. Механизмами, обеспечивающими реальный диалог и взаимодействие общества и власти, по мнению Президента РФ, должны стать общенациональные политические партии, представители которых вошли в парламент по партийным спискам.

Введению пропорциональной системы формирования российского парламента предшествовали выступления официальных лиц, в них разъяснялась необходимость трансформации избирательной системы именно в таком направлении. Президент страны в выступлении перед членами правительства и главами субъектов Федерации сделал акцент на том, что механизмом обеспечения реального диалога и взаимодействия общества и власти должны стать общенациональные партии, в связи с чем, а также в целях укрепления политической системы страны необходима пропорциональная избирательная система. При этом более конкретно высказался заместитель главы Администрации Президента РФ В. Сурков: «собрание разрозненных политически активных групп в крупные общенационального калибра партии обеспечивается пропорциональной моделью парламентских выборов»¹⁸⁵.

Выступление российского Президента, как и выступление заместителя главы его Администрации, по поводу введения пропорциональной избирательной системы, можно рассматривать в качестве элемента согласования позиций и интересов. Очевидно, что главы субъектов Федерации, которые активно пользовались возможностью

¹⁸³ См.: Дюверже М. Политические партии. М., 1997. С. 300.

¹⁸⁴ См.: Путин В.В. Выступление на расширенном заседании правительства с участием глав субъектов Российской Федерации 13 сентября 2004 года // Вся политика. М., 2006. С. 315.

¹⁸⁵ См.: Сурков В. Русская политическая культура. Взгляд из утопии // Русский журнал. 2007. 15 июня.

проводить своих людей в парламент именно по мажоритарной системе, практически лишались такой возможности при формировании парламента по партийным спискам, что и было доведено до их сведения на расширенном заседании правительства¹⁸⁶.

Действительно, в российском обществе фиксируется стабильно низкий уровень доверия к институту политических партий. По данным ИСПИ РАН на 2003 год, политические партии пользовались поддержкой лишь 8% граждан¹⁸⁷. По данным ВЦИОМ на 2004 год, политические партии не вполне заслуживали доверия 27% граждан и совсем не заслуживали доверия 40% граждан. Политические партии пользуются доверием лишь 5% граждан¹⁸⁸. Общественное мнение вполне рационально. Граждане не видят реальной отдачи и пользы от института политической партии. Ведущим принципом партийной консолидации является лояльность по отношению к действующей власти, стремление сделать карьеру, но не желание выразить и защитить интересы граждан в структурах власти.

Низкое доверие к политическим партиям подтверждают и итоги выборов в парламент страны. На выборах 2003 года практически 30% избирателей, принявших участие в голосовании, оказались не представлены в пропорциональной части Государственной Думы¹⁸⁹. Более того, согласно данным ИСПИ РАН, 38% граждан были против того, чтобы выборы в Госдуму проводились по партийным спискам. «За» высказывались лишь 16% опрошенных, а 46% затруднились с ответом¹⁹⁰. На фоне такого низкого доверия граждан к партиям отдавать этим партиям всю нижнюю палату парламента – значит еще более снижать уровень представленности интересов граждан в нем.

В этом же направлении работают и другие «новеллы» избирательного законодательства. Повышение «заградительного» барьера до 7% в условиях чистой пропорциональности еще более снижает представительность представительного органа власти. Высоким

¹⁸⁶ См.: Путин В.В. Выступление на расширенном заседании правительства с участием глав субъектов Российской Федерации 13 сентября 2004 года // Вся политика. М., 2006. С. 315.

¹⁸⁷ Отдел стратегических социальных и социально-политических исследований ИСПИ РАН // Россия: на пути к возрождению. Социально-политическая ситуация в России в 2003 году. М., 2004. С. 319.

¹⁸⁸ См.: Камышев Д. Беспартийные, шаг назад! // Власть. 2004. № 19. С. 32.

¹⁸⁹ См.: Иванченко А.В., Любарев А.Е. Российские выборы от перестройки до суверенной демократии. М., 2007. С. 210.

¹⁹⁰ См.: Левашов В.К. Социополитическая динамика российского общества (2000–2006). М., 2007. С. 207.

электоральным порогом отсекаются партии, получившие весьма существенную поддержку граждан. Законом предусматривается допуск к распределению мандатов не менее двух партийных списков вместо четырех. Минимальный процент, который должны получить эти списки, согласно закону, составляет 60%, в то время как более целесообразно было бы повысить минимальную степень представительности до 80%. С помощью нового избирательного законодательства появляется возможность существенно ограничить влияние региональных лидеров, которые имели возможность проводить своих людей в парламент по одномандатным округам. Один федеральный округ легче контролировать и свести к минимуму риск прохождения в парламент представителей оппозиции.

Таким образом, введение пропорциональности в европейской практике, способствующей развитию системы представительства социальных интересов в парламенте, в сочетании с российскими запретами привело к тому, что в парламент прошли лишь лояльные по отношению к власти силы.

Актуальной проблемой современной политики в России является низкая эффективность функционирования институтов представительства региональных интересов на федеральном уровне. Выстраивание вертикали власти ведет к тому, что институционализированные формы согласования региональных интересов становятся лишь формальными. По мнению Р. Туровского, система представительства региональных интересов вообще находится в состоянии кризиса по ряду причин. Наиболее существенной из них является фактическая утрата Советом Федерации функций органа, представляющего интересы регионов в связи со сложившейся практикой делегирования сенаторов¹⁹¹. К тому же в Государственной Думе представительство региональных интересов существенно осложнено невозможностью создания региональных партий в России. Функции Государственного совета и Совета законодателей сведены лишь к консультативным¹⁹². В связи с заменой всенародного избрания глав исполнительной власти процедурой косвенных выборов федерализм, как механизм согласования интересов по линии «федеральный центр –

¹⁹¹ См.: Туровский Р.Ф. Механизм представительства региональных интересов на федеральном уровне в России: существующие проблемы и пути их решения // Тезисы докладов. IV Всероссийский конгресс политологов «Демократия, безопасность, эффективное управление: новые вызовы политической науке». М., 2006. С. 324.

¹⁹² См.: Колесников А. Кудри решают все // Власть. 2007. 20 дек.

субъекты Федерации», становится менее эффективным. Малая эффективность официальных институтов регионального представительства стимулирует неформальные практики. Отношения между центром и регионами выстраиваются на основе неформальных патрон-клиентских связей.

§ 8. Диалог с бизнесом

Крупнейшей площадкой постоянного и продуктивного диалога власти и общества является Торгово-промышленная палата России – организация, представляющая все слои предпринимательства во всех сферах: – промышленности, сельском хозяйстве, торговли, банковском деле, сфере услуг. В ее структуре 159 палат. В результате многочисленных дискуссий, организованных во всей системе торгово-промышленных палат, власть и бизнес пришли к выводу, озвученному в докладе президента Торгово-промышленной палаты РФ академика РАН Е. Примакова. Государство дает гарантии против пересмотра права на приватизированную собственность, если она была приобретена по законам, действовавшим на момент приватизации. Со своей стороны «бизнес должен вернуть обществу те сверхприбыли, которые присваиваются рядом сырьевых монополий на основе фактической приватизации ими природных богатств страны. Иными словами, вернуть обществу то, что принадлежит ему по праву и что следует использовать для его блага ... Торгово-промышленная палата России готова организовать диалог сырьевиков и правительства с целью подготовить соглашение»¹⁹³.

В свою очередь, выступая в дискуссии по докладу Е. Примакова, Президент РФ сформулировал ряд претензий к бизнес-сообществу, лоббирующему свои интересы во властных структурах в ущерб своему народу и государству. Президент РФ напомнил, что «когда Правительство РФ решило увеличить пошлины на экспорт энергоносителей, передав решение в Государственную Думу, то там этот вопрос завалили. Ходили и раздавали буквально направо и налево. КИПРФ в полном составе проголосовала против, тоже мне, борцы за права трудового народа»¹⁹⁴.

¹⁹³ Примаков Е. Социальная ответственность бизнеса в современной России // Россия на пути к возрождению. М., 2004. С. 541.

¹⁹⁴ Путин В. Выступление на заседании Торгово-промышленной палаты РФ, 23 декабря 2003 года // Россия на пути к возрождению. М., 2004. С. 547.

Однако российский бизнес также неоднороден. По мнению другой части бизнес-сообщества, доверие между бизнесом и властью существенно подорвано при президенте В. Путине. Во всяком случае, высказывают такую точку зрения представители бизнес-сообщества, не включенного в систему государственной олигархии. На одном из заседаний совета по конкурентоспособности и предпринимательству бизнес-элиты адресовала ряд требований Правительству РФ, суть которых состояла в том, чтобы принять правила игры, которым бы подчинялись и власть, и бизнес: один раз проверенная налоговыми службами компания не перепроверяется многократно по политическим соображениям; судебная власть в реальности должна стать независимой от исполнительной власти ветвью; необходимо избавить бизнес-сообщество от административного произвола.

По мнению главы Российского союза предпринимателей и промышленников А. Шохина, озвученному на XV съезде РСПП, у бизнеса уже нет устойчивых каналов связи с властью. Лоббистские структуры, подобные Российскому союзу промышленников и предпринимателей, теряют политический вес¹⁹⁵.

По поводу отношений власти и бизнеса имеются и более резкие оценки. Так, например, В. Тамбовцев считает, что у нынешней власти вообще нет мотивов интересоваться проблемами бизнеса. По его мнению, как только в руках государства оказывается рента от продажи природно-сырьевых ресурсов, оно будет тратить получаемые доходы на вооруженные силы для защиты власти от внешних претендентов на ренту и на правоохранительные органы для защиты власти от своих граждан, претендующих на получение части ренты от продажи природных ресурсов. Из числа граждан достойными заботы и внимания оказываются лишь те, кто связан с добычей и продажей природных ресурсов. Остальные граждане рассматриваются лишь в качестве нежелательной нагрузки¹⁹⁶.

По мнению другого представителя крупного бизнеса, одного из авторов письма «Выйти из тупика», члена Общественной палаты РФ, главы комиссии по вопросам развития благотворительности, милосердия и волонтерства В. Потанина, у бизнес-сообщества есть обратная связь с властью, однако ее формат задает российский прези-

¹⁹⁵ См.: Смирнов К., Камышев Д. Февраль без революции // Власть. 2005. № 4. С. 26.

¹⁹⁶ См.: Тамбовцев В. Ресурсы и национализм // Ведомости. М., 2005. 8 дек.

дент¹⁹⁷. Этот формат ориентирован на формирование социально-ответственного бизнес-сообщества. Так, например, схема целевого благотворительного капитала, позволяющая создать союз меценатов крупного бизнеса и спонсировать национальные проекты, была предложена президенту и поддержана на всех этапах. Таким образом, обратная связь работает, но при условии, что бизнес-сообщество работает в интересах государства.

На проблему согласования интересов власти и бизнеса можно посмотреть и с других позиций. Одна из них представлена исследованием В. Батурина, проведенного анализ обращения предпринимателей, опубликованного средствами массовой информации в апреле 1996 года под названием «Выйти из тупика». В обращении, подписанном тринадцатью представителями крупного бизнеса, сформулированы главные проблемы российского общества. По мнению аналитика, у авторов письма не может быть оснований говорить о том, что их идеи не реализованы. Политика В. Путина начиная с 2000 года является точным воплощением предложенной представителями крупного бизнеса идеологической конструкции: признание примата интересов государственной власти над узко политическими целями, необходимость политического единства в вопросах идеологии, примирение российского и советского опыта в правящей элите и обществе, баланс между реформами и стабильностью, объединение усилий для поиска политического компромисса, способного предотвратить острые конфликты¹⁹⁸.

Президент услышал представителей бизнес-сообщества. Необходимо, чтобы бизнес-сообщество услышало российскую власть. В этом суть согласования интересов. Государственные структуры требуют повышения социальной ответственности бизнеса в обмен на государственные гарантии прав собственности, полученной в результате российской приватизации. В силу остроты и сложности проблема первоначального накопления капитала в России не имеет более простых решений.

Вторая позиция заключена в рассуждениях М. Урнова, по мнению которого отношения между властью и бизнесом, доставшиеся В. Путину в наследство от Б. Ельцина, вряд ли можно было считать нормальными. Реальные рычаги управления государством находились в руках одной из неформальных предпринимательских группи-

¹⁹⁷ См.: Интервью с В. Потаниным // Власть. 2007. № 2. С. 38.

¹⁹⁸ См.: Текст обращения тринадцати «Выйти из тупика» // Власть. 2006. №14. С.19.

ровок. Используя Думу, бизнес-структуры фактически «заваливали» негодные им законодательные инициативы. То, что ситуация нуждалась в исправлении, понимали и политические элиты, и общество в целом. В результате лозунг «равноудаленности» представителей бизнеса от власти оказался популярным в обществе. Во многом с опорой на общественное мнение и были проведены «болевые приемы» в отношении Б. Березовского, В. Гусинского, М. Ходорковского, встреченные обществом «либо с одобрением, либо с чувством дружественного нейтралитета»¹⁹⁹.

Негативной реакции общества не последовало даже на демонстративный характер действий в отношении М. Ходорковского. Более того, последовавшие за этими событиями крупномасштабные благотворительные акции предпринимателей лишь укрепили авторитет президента в глазах общественности. Можно предположить, что в этом случае также учитывались социальные интересы, но не бизнес-сообщества, а большинства российских граждан. Согласно данным опросов, в России «большинство богатых людей – это воры» (так считает 65% респондентов), «богатым в России можно стать, только нарушая закон» (61%)²⁰⁰. По мнению М. Урнова, превратить бизнес в партнера по социальному диалогу власть не смогла²⁰¹, а на наш взгляд, такой задачи и не ставилось.

В любом случае, на уровне и представителей крупного бизнеса, и политиков самого высокого ранга приходит понимание того, что российское общество должно обрести объединяющую идею – идею общественного договора, отсутствие которой будет вести лишь к дальнейшему отчуждению населения от власти. Поиск объединяющей идеи и согласия может протекать лишь в условиях диалога субъектов социально-политического взаимодействия. Для реального запуска механизма согласования интересов необходимо осуществлять постоянный диалог власти и общества с помощью разнообразных институтов²⁰².

К числу таких институтов относятся, например, средства массовой информации. Этот канал общения с гражданами активно исполь-

¹⁹⁹ См.: Урнов М.Ю., Касама В. Современная Россия: вызовы и ответы. М. 2005. С. 29.

²⁰⁰ См.: Урнов М.Ю., Касама В. Современная Россия: вызовы и ответы. М., 2005. С. 64.

²⁰¹ См.: Там же. С. 31.

²⁰² См.: Иванов А. Корпоративизм – современный путь хозяйственного развития // Россия на пути к возрождению. М., 2004. С. 149.

зует российский президент для проведения разномасштабных акций по разъяснению целей и задач развития общества. К числу публичных акций относятся обращения к Федеральному Собранию РФ, новогодние телеобращения, пресс-конференции, высокоэффективные в процессе обеспечения коммуникации власти и населения, информирования граждан о целях развития общества, согласования интересов. В российской истории и современной политике хорошо известна практика обращений главы государства к нации, которая, согласно некоторым источникам информации, началась с речи Ивана Грозного в 1564 году, обращенной к духовенству и посадским людям, о боярах и обидах, нанесенных ими царю. Далее последовали манифесты Романовых по поводу важнейших политических событий в жизни страны. Устойчивой формой общения с гражданами в советский период времени были речи политических лидеров с трибун Мавзолея. Важнейшей формой общения с нацией были доклады генеральных секретарей ЦК КПСС на партийных съездах раз в пять лет²⁰³.

Современная история посланий начинается с 1994 года, когда первый Президент России Б. Ельцин обратился к Федеральному Собранию РФ, продолжив тем самым традицию публичных ежегодных обращений лидеров страны к представительному органу власти, в рамках которых формулируются основные проблемы и направления развития страны на ближайшую перспективу. Начиная с 2001 года В. Путин шесть раз общался с гражданами Российской Федерации в прямом телеэфире²⁰⁴. Жесткие реформы Путина основаны на согласовании всех форм деятельности с гражданами РФ. Ответственно ведущие себя политики публично высказывают аргументы в пользу того или иного решения, для того чтобы убедить противоположную сторону, заинтересованную в таком согласовании.

§ 9. Кадровая политика и согласование интересов

Важной сферой, которая настоятельно диктует необходимость учета и согласования явных и скрытых интересов, является подбор и выдвижение кандидатов на ключевые государственные посты президентов, глав правительств, губернаторов, мэров, депутатов представительных органов власти. Обращаясь к практике демократических

²⁰³ См.: Амирханян А. От апостола Петра до президента Путина // Политбюро. 2003. № 19. С. 53.

²⁰⁴ См.: Куколевский А. Путин отошел от личной жизни // Власть. 2007. № 41. С. 24.

государств, мы видим, что механизмы кадровых назначений прозрачны и публичны. В этой связи заслуживают внимания такие механизмы согласования кандидатов на высшие государственные посты, как открытые праймериз, партийные дискуссии на съездах, назначение главы правительства – лидера победившей на выборах в парламент партии в результате проведения консультаций с партиями, прошедшими в парламент, и, конечно же, выборы как важнейший механизм согласования интересов граждан.

Так, например, очевидно, что отмена прямых губернаторских выборов изменила характер борьбы за власть на региональном уровне. На смену всенародному голосованию пришли аппаратные согласования, клановые взаимодействия, взаимовыгодные соглашения и уступки: лояльность губернаторов обменивается на защиту от региональных рисков. В российской практике непрозрачной остается процедура подбора и выдвижения, то есть согласования кандидатуры на пост премьер-министра. Не совсем прозрачным остается и процесс выдвижения и согласования кандидатов на пост губернатора. Много вопросов вызывает и процедура формирования и согласования партийного списка кандидатов в представительный орган власти субъекта Федерации. Кадровые решения зачастую осуществляются в результате неофициальных закрытых переговоров и неформальных договоренностей²⁰⁵. Можно утверждать, что пока не сложились нормы, позволяющие регулировать кадровую политику «не подковерно», а открыто.

Кадровая политика давно находится в центре внимания и политиков, и ученых. Так, например, в интервью по поводу третьего срока президента М. Прусак высказал мысль о том, что непосредственно выборам президента страны должны предшествовать публичные консультации, обсуждения и согласование кандидатур на этот пост. В этом процессе должны принимать участие представители субъектов РФ, которые через прямое голосование должны выдвинуть кандидатуры президента. Представители субъектов не должны одновременно быть губернаторами или членами Совета Федерации. Они должны быть избраны всенародным голосованием именно под этот одномоментный конституционный акт²⁰⁶. По мнению М. Прусака, такая же процедура должна быть и при выдвижении кандидатов на пост губернатора.

²⁰⁵ См.: Родионов Ю.Н. Теневые социальные рынки // Россия: на пути к возрождению. М., 2004. С. 155.

²⁰⁶ См.: Интервью М. Прусака // Власть. 2006. №7. С.30.

По мнению А. Дахина, кадровая политика в современной России строится на принципах номенклатурной лояльности и сопряжена с дискриминацией профессиональной компетентности в системе власти²⁰⁷. По убеждению Ю.Н. Родионова, «при всей важности и частоте кадровых перестановок в верхних эшелонах власти, они осуществляются путем неофициальных переговоров и договоренностей, келейно – в ходе неформальных и закрытых переговоров²⁰⁸. В итоге, по оценкам экспертов, основная проблема государственного управления заключается в том, что практически нет профессионалов ни на одном уровне²⁰⁹.

Ярким примером непрозрачности кадровых решений являются назначения главы Правительства РФ. Конституция гарантирует участие всех граждан в управлении страной, но она же и не содержит информации о способах эффективного контроля со стороны общества за деятельностью президента, правительства, премьера, депутатов и региональных властей²¹⁰.

Было и остается очевидным, что большинство граждан даже не способны осмыслить и понять кадровую политику высших эшелонов власти, не говоря уже о том, чтобы принимать в этом процессе активное участие и контролировать его. При этом кадровая политика остается, пожалуй, одним из самых непрозрачных компонентов в деятельности федеральных властей.

Наиболее ярко иллюстрирует наше утверждение процесс назначений второго человека в стране – главы правительства. Премьеры приходят и уходят, сменяя друг друга непрозрачным не только для граждан, но и экспертов-аналитиков путем. Более того, подбор следующей кандидатуры премьера превращается в строго засекреченную операцию, результаты которой неспособны предсказать даже самые посвященные. М. Касьянова в премьеры рекомендовал и привел из Министерства финансов некогда глава президентской Адми-

²⁰⁷ См.: Дахин А.В. Российские политические практики: публичная, экспертная и профессиональная демократия и проблемы регионального развития // Трансформация политической системы России: проблемы и перспективы. М., 2007. С. 78.

²⁰⁸ Отдел стратегических социальных и социально-политических исследований ИСПИ РАН // Россия: на пути к возрождению. Социально-политическая ситуация в России в 2003 году. М., 2004. С.155.

²⁰⁹ Фадеев В. Сохранить эффективное государство в существующих границах. Эксперт. 2005. № 13. С. 70.

²¹⁰ См.: Конституция РФ. Проблемный комментарий. М., 2002. С.13.

нистрации²¹¹. Непрозрачным решением оказалась и смена премьер-министра М. Касьянова М. Фрадковым накануне выборов Президента РФ 2004 года. Эту кандидатуру специалисты обсуждали менее всего. В этой связи непрозрачными для российского общества остались как отставка М. Касьянова, так и назначение М. Фрадкова. Таким же непредсказуемым, но таким же бутафорским оказалось и назначение вместо М. Фрадкова В. Зубкова. Однако непрозрачная процедура выдвижения премьера сделала очевидным то, что российскому Президенту, скорее всего, и не нужен сильный премьер.

По мнению экспертов, процедура переназначения премьер-министра по степени секретности могла быть сравнима лишь со спецоперацией. Однако еще более странным выглядело публичное предложение в декабре 2007 года еще не избранного президента Д. Медведева действующему президенту страны В. Путину при действующем премьер-министре В. Зубкове стать премьер-министром страны. И если бы в иных условиях это предложение можно было бы расценить как оскорбительное, то в российских условиях действующий президент с удовольствием согласился «идти на понижение». Очевидно, что согласование основных вопросов по разделению полномочий прошло закулисно.

Согласование кандидатов на ключевые посты в государстве представляет собой важнейший сектор непубличного согласования интересов различных групп. В большинстве своем процедуры согласования протекают в обстановке полной секретности, подковерности, закулисности и кулуарности, что в основе своей противоречит демократическим принципам. По нашему мнению, процедура обсуждения кандидатов на ключевые посты должна проходить в обстановке открытости, ясности, дискуссионности. Право окончательного выбора должно быть конституционно закреплено за избирателями.

В этом контексте представляет интерес законопроект «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»²¹². Принятие этого законопроекта должно способствовать развитию системы общественной экспертизы качества и достоверности информации, имеющей отношение к работе органов власти.

²¹¹ См.: Власова Н.В. Проблема транспарентности политического процесса в современной России. Дисс. ... соиск. канд. полит. наук. Саратов, 2006.

²¹² Экспертная оценка // Власть. 2007. № 3. С. 26.

По данным социологического центра Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, в сознании наиболее профессионально подготовленной и, соответственно, этически ориентированной части государственных служащих наблюдается сдвиг в сторону большего внимания к нуждам и запросам граждан. Уменьшается число принципиальных противников участия граждан и их объединений в процессах управления, наделения их властно-контрольными функциями. Растет понимание того, что этому мешает не только и не столько незрелость общества, сколько организация работы самого госаппарата²¹³.

Однако при внешней безукоризненности закона он способствует движению в сторону закрытого государства. Давая оценку законопроекту, бывший депутат Государственной Думы, эксперт Центра стратегических разработок В. Южаков сказал, что закон должен достаточно радикально решать проблему открытости органов власти. Он позволяет закрывать лишь ту информацию, которая составляет государственную тайну. Однако, по мнению эксперта, в законе термин «должны» заменен термином «могут», а это существенно меняет суть закона в пользу информационной закрытости власти. По мнению В. Похмелкина, закон сделан так, чтобы, с одной стороны, показать всему миру, какие у нас прогрессивные законы, а, с другой стороны, сделано все, чтобы закрыть неудобную для власти информацию²¹⁴.

Так, например, практически невозможно получить информацию о том, каким образом голосует депутат по тому или иному вопросу. Хотя возможно, что в новом составе парламента это вообще станет неактуальным. Ведь в парламент по спискам прошли вообще плохо известные избирателям кандидаты. Невозможно будет понять, каков механизм представительства и защиты политических интересов граждан. Доступа к этой информации не имеют даже аккредитованные в Думе журналисты. Единственным каналом получения такого рода информации оставались оппозиционно настроенные к власти депутаты. Однако в Думе пятого созыва таковых фактически не осталось.

Проведенный в рамках второй главы анализ позволяет сделать следующие выводы. Управленческий опыт западных демократий, построенных на учете и согласовании интересов граждан, привлека-

²¹³ См.: Официальный сайт Российской академии государственной службы: <http://www.rags.ru>

²¹⁴ Экспертная оценка // Там же. С. 27.

телен и для российских политиков, декларирующих необходимость формирования и активизации гражданского общества и организации диалога в процессе подготовки политического решения. В целом нельзя не оценить позитивно инициативы, исходящие из центра по созданию институтов гражданского общества для артикуляции и согласования социальных интересов. В современной России существует разветвленная система политических институтов, посредством которых возможны качественный учет и согласование интересов граждан в процессе принятия наиболее важных государственных решений. Система государственных институтов и институтов гражданского общества вполне достаточна для демократического управления государством. Возможности для организации диалога власти и общества велики, институционально закреплённых площадок согласования социальных интересов вполне достаточно. Гражданская активность населения также ярко выражена и реализуется в различных форматах. На этом основании российскую модель можно было бы отнести к разряду консенсусных.

Однако, с нашей точки зрения, сама власть не готова к равноправному диалогу с гражданами, оказывает сопротивление, отгораживается от своего населения колоссальными доходами и нежеланием услышать о себе правду. Многочисленные рекомендации и предупреждения экспертного сообщества в отношении того, что власть не должна самоизолироваться от своих граждан, не имеют положительного воздействия. Отсюда и крайне низкий уровень доверия российских граждан по сравнению, например, с европейцами к таким институтам власти, как парламенты, партии, правительства, суды, милиция (полиция)²¹⁵. В то же время по когнитивному компоненту гражданской активности россияне имеют показатели, вполне сопоставимые с европейскими. Отличие состоит лишь в том, что россияне гораздо негативнее оценивают качество демократии в стране по сравнению с европейцами²¹⁶.

²¹⁵ См.: Патрушев С.В. Гражданская активность россиян в сравнительно-институциональном контексте: факторы трансформации // Трансформация политической системы России: проблемы и перспективы. М., 2007. С. 246.

²¹⁶ Используются данные третьего раунда Европейского социального обследования (2006–2007), охватившего 20 европейских стран, включая Россию, и данные Института социологии РАН по проекту «Социальные сети доверия, массовые движения и институты политического представительства: опыт старых и новых демократий в условиях глобализации» // См.: Патрушев С.В. Гражданская активность россиян в сравнительно-институциональном кон-

Процесс укрепления вертикали власти, имея множество позитивных следствий, не может не отразиться негативно на состоянии механизмов учета и согласования интересов, порождая вертикализацию отношений. Глухота власти к обществу является следствием вертикальной демократии, в соответствии с которой государственные служащие, встроены в вертикаль, ориентируются лишь на вышестоящую инстанцию, от которой находятся в полной зависимости. Интересы и мнение населения можно не учитывать, от них все равно ничего не зависит. Невольно напрашивается аналогия с «нервными полковыми командирами» М. Вебера, «неспособными отстаивать интересы своих подопечных перед вышестоящими»²¹⁷. Следствием является сокращение каналов коммуникации общества и государства, разделение сферы политики на реальную и виртуальную, а значит, в перспективе и сокращение адаптивных возможностей политической системы.

Вопреки мнению, согласно которому гражданское общество в России слабо развито, мы приходим к выводу о значительной активности российских граждан. На наш взгляд, не вполне справедливо говорить о крайней неразвитости гражданского общества и отсутствии институциональных форм согласования интересов. Очевидно, что инициатив, идущих «снизу», очень много. Но «демократия хаотична по определению»²¹⁸, и далеко не все ее могут вынести. Проблема в том, что те инициативы, которые идут «снизу», по большей части власть не устраивают, и она на свой лад перекраивает их, пытаясь «сверху» создать институты гражданского общества, а затем и выстроить его без учета, а иногда и вопреки направленности и характеру гражданской инициативы, идущей «снизу». Власть предпочитает «не замечать» инициативу «снизу» по причине того, что она выстроена в оппозиционном ключе. Правильно было бы сказать, что представители власти исключают механизмы согласования интересов.

Проведенный анализ показал, что действия российских политиков в высших эшелонах власти противоречивы. Когда гражданская инициатива исходит «снизу», граждане выходят на улицу, требуют

тексте: факторы трансформации // Трансформация политической системы России: проблемы и перспективы. М., 2007. С. 246.

²¹⁷ См. Вебер М. Политика как призвание и профессия // Избранные произведения. М. 1990. С.

²¹⁸ См.: Дарендорф Р. Современный социальный конфликт. Очерк политики свободы. М., 2002. С. 83.

улучшения условий жизни, увеличения заработных плат и пенсий, требуют изменить закон, отказываются ему подчиняться. Власть либо не хочет этого замечать, либо применяет силовые методы, чтобы наказать и проучить зачинщиков и виновников. Когда же гражданам не проявляют интереса к чему-либо, например, к общественным палатам, власть пытается искусственно пробудить интерес граждан, создавая волевым путем такие структуры:

Общественная палата Российской Федерации как институт гражданского общества создается на фоне подконтрольности, управляемости и низкой эффективности парламента как представительного органа власти, который по своей природе должен быть официальной демократической площадкой защиты и согласования интересов граждан;

провозглашается необходимость создания сильных политических партий, для чего, с одной стороны, вводится пропорциональная избирательная система, призванная стимулировать их развитие, но, с другой стороны, законом о политических партиях уничтожается корневая система, посредством которой они бы могли развиваться именно как структуры гражданского общества, по инициативе граждан и отражающие их интересы;

структурой, выступающей выразителем, транслятором настроений левой части гражданского общества является КПРФ. Однако для того чтобы отобрать голоса у настоящих левых, искусственно сверху создаются «альтернативные левые». Жизнеспособными остаются лишь номенклатурно лояльные и беспредельно конформные политические силы, которые к партиям имеют небольшое отношение;

провозглашается политический плюрализм, независимость средств массовой информации, но при этом система болезненно реагирует на информацию от оппозиционных СМИ, выражающих альтернативное мнение;

в ответ на инициативы гражданского общества о проведении национального референдума по наиболее актуальным вопросам со спринтерской скоростью принимается закон о референдуме, фактически делающий невозможным его проведение по инициативе «снизу»;

несмотря на сопротивление лидеров муниципальных образований, институт местного самоуправления встраивается в вертикаль государственной власти через жесткий наем руководителей местных администраций по контракту;

противоречивыми являются и некоторые базовые законы РФ. Именно Российская Конституция с момента ее принятия и по сей

день стала основой многочисленных правовых конфликтных коллизий государства и общества, между представительной и исполнительной ветвями власти, между центром и регионами.

Для разрешения этих противоречий необходимо решить сложную задачу включения механизмов учета и согласования социальных интересов, функционирующих в режиме постоянно действующей «обратной связи». Основу любого механизма согласования интересов составляет диалог и желание сторон услышать друг друга. Для этого необходима не только инициатива «снизу», но и высокообразованная, профессиональная и нравственно здоровая элита, осуществляющая управление «сверху».

С нашей точки зрения, механизм согласования интересов может и должен быть запущен «снизу» в муниципалитетах и субъектах Федерации. Попытка его включения административными методами «сверху», скорее всего, не увенчается успехом, какие бы благие намерения о создании гражданского общества не лежали в основе административных решений. Гражданское общество как необходимость отстаивания и согласования собственных интересов в цивилизованном диалоге общества с властью должно брать свое начало в регионах. Первые результаты есть, постепенно в регионах накапливается теоретический и практический опыт согласования социальных интересов и учета их в процессе принятия политических решений. Анализ этого опыта посвящена следующая глава.

Г Л А В А III

СПОСОБЫ СОГЛАСОВАНИЯ ИНТЕРЕСОВ В ПОЛИТИЧЕСКОЙ ПРАКТИКЕ РОССИЙСКОГО РЕГИОНА (НА ПРИМЕРЕ ТАМБОВСКОЙ ОБЛАСТИ)

§1. Институциональные основы региональной практики достижения согласия и компромисса

Третья глава посвящена более детальному анализу институциональной практики согласования интересов на примере одного из субъектов РФ. Отношения между представителями государственной власти и обществом в Тамбовской области как одном из субъектов РФ регулируются Конституцией РФ, Федеративным договором и Основным законом области – Уставом²¹⁹. Возможности, которые предоставляет федеральное законодательство в плане согласования интересов посредством договорных механизмов, очень велики. Этот аспект нами был проанализирован в рамках второй главы. На наш взгляд, не меньшие возможности предоставляет и Основной Закон Тамбовской области, который уже сам по себе является политическим механизмом согласования разнообразных интересов.

Устав Тамбовской области является правовым актом области в системе нормативного правового регулирования общественных отношений, осуществляемого органами государственной власти с участием населения на территории области. При этом важно обратить внимание на демократическое содержание преамбулы к Уставу: «Тамбовская областная Дума, выражая волю и интересы населения области, признавая права и свободы человека и гражданина как высшие ценности, сознавая свою ответственность за социально-экономическое, политическое и культурное развитие области, заботясь о создании для граждан достойных условий жизни, стремясь вместе со всем многонациональным народом России к упрочению принципов федерализма, демократии, созданию гражданского общества и правового государства, принимает в соответствии с Конституцией РФ и Федеративным договором настоящий Устав – Основной Закон области»²²⁰.

²¹⁹ См.: 181-З. Устав (Основной Закон) Тамбовской области Российской Федерации. В ред. от 03.05.2007.

²²⁰ Там же. Преамбула к Основному Закону Тамбовской области.

Согласно Уставу, единственным источником власти в области признается население. Никто не может присваивать власть в области. Захват власти или присвоение властных полномочий преследуются по федеральному закону. Население области осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Высшим непосредственным выражением власти населения области являются референдум и свободные выборы. В Уставе уделено внимание и символическим аспектам деятельности представителей государственной власти. Так, например, при вступлении в должность глава администрации области обязуется служить своему народу и приносит следующую присягу: «Вступая в должность главы администрации Тамбовской области, клянусь добросовестно выполнять возложенные на меня высокие обязанности главы администрации области, верно служить населению области и защищать его интересы, уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, соблюдать и исполнять Конституцию Российской Федерации, федеральное законодательство, Устав (Основной Закон) и законы Тамбовской области»²²¹.

Договор и соглашение как механизмы согласования различных интересов в Уставе Тамбовской области задействованы довольно активно. Так, например, Уставом зафиксированы политические механизмы согласования интересов центра и субъекта Федерации посредством разграничения предметов ведения на предметы совместного ведения и ведения области на договорной основе, которые конкретизированы Федеративным договором. Принципы и порядок заключения договоров о разграничении полномочий, а также соглашений устанавливаются федеральным законом об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации²²².

Область правомочна осуществлять полномочия, не отнесенные Конституцией РФ к ведению федеральных органов государственной власти и к совместному ведению федеральных органов государственной власти и органов государственной власти области, по дого-

²²¹ Там же. Ст. 67. П. 2.

²²² См.: Федеральный закон об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

ворам с федеральными органами государственной власти, органами местного самоуправления²²³.

В целом правовая система области в качестве важного элемента содержит договор и соглашение как механизмы достижения согласия и компромисса. «Правовую систему области составляют, помимо Конституции РФ и Устава Тамбовской области, Федеративный договор, федеральные конституционные законы, федеральные законы по предметам ведения РФ и по совместному ведению РФ и области, законы и иные нормативные правовые акты области, договоры и соглашения области с федеральными органами государственной власти, другими субъектами федеральных отношений, а также в сфере внешнеэкономических и международных связей»²²⁴.

Важнейшим коллективным субъектом достижения соглашений и заключения договоров является областная Дума – представительный постоянно действующий орган государственной власти области. Согласно Уставу области, областная Дума избирается населением области в составе 50 депутатов²²⁵. Областная дума четвертого созыва в 2005 году избиралась по смешанной мажоритарно-пропорциональной системе. 25 депутатов Думы избирались по одномандатным избирательным округам и 25 – по областному избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за областные списки кандидатов в депутаты, выдвинутые региональными отделениями политических партий²²⁶. По роду занятий в состав ныне действующей областной Думы избрано 18 работников промышленности, 3 – из сферы сельского хозяйства, 7 – из строительной сферы, 5 – из образовательных структур, 10 – из представительной и исполнительной власти, 7 – из других сфер. Очевидно, что уровень представленности интересов различных социальных групп достаточно высок.

По своим функциям областная Дума является и законодательным, и контролирующим органом государственной власти. Именно областная Дума утверждает заключение и расторжение договоров области, устанавливает порядок назначения и проведения референдума области, порядок проведения выборов депутатов областной Думы, а также порядок отзыва депутата областной Думы избирате-

²²³ Там же. Ст. 11. П. 3.

²²⁴ Там же. Ст. 12.

²²⁵ Там же. Ст. 49.

²²⁶ См.: Вестник избирательной комиссии Тамбовской области. 2006. № 1 (22). С. 9.

лями области, устанавливает порядок проведения выборов в органы местного самоуправления на территории области, порядок подготовки и проведения местного референдума, образует согласительные комиссии по разрешению споров между областной Думой и органами исполнительной власти области, органами местного самоуправления, а также между органами местного самоуправления. Для контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в области из числа граждан, проживающих на ее территории, может избираться уполномоченный по правам человека²²⁷. Областной Думой учреждается должность уполномоченного по правам человека в области, определяется порядок его назначения на должность и освобождения от должности, а также его компетенция, вопросы организации и деятельности, назначаются и освобождаются полномочные представители областной Думы.

Контрольные функции Дума осуществляет самостоятельно на своих заседаниях через депутатов, комитеты и другие создаваемые ею органы при опоре на население. По приглашению областной Думы глава администрации области, его заместители, другие должностные лица администрации, руководители органов исполнительной власти, предприятий, организаций и учреждений области независимо от форм собственности являются на заседание Думы для ответов на вопросы и обращения депутатов, представления доклада, сообщения или информации по вопросам, относящимся к ведению Думы.

По приглашению комитетов областной Думы указанные должностные лица, кроме главы администрации области, являются на их заседания для ответов на обращения комиссии, предоставления сообщений и информации по вопросам, относящимся к их ведению. По запросу областной Думы глава администрации области, его заместители и руководители органов и структурных подразделений администрации области, руководители органов исполнительной власти области, предприятий, организаций и учреждений области, независимо от форм собственности, информируют областную Думу об их деятельности, исполнении законов области и постановлений областной Думы²²⁸.

Население области участвует в осуществлении государственной власти области, используя следующие формы непосредственной демократии: референдумы области, выборы и отзыв депутатов пред-

²²⁷ См.: Там же. Ст. 16.

²²⁸ См.: Там же. Ст. 56.

ставительного органа государственной власти области, обсуждение важных вопросов жизнедеятельности области, а также проектов законов области, правовых актов областной Думы и администрации области, имеющих областное значение, реализацию гражданами права законодательной инициативы в областной Думе и обращения с петициями в органы государственной власти области, создание общественных объединений граждан в интересах сотрудничества и взаимодействия с органами государственной власти области²²⁹.

Нельзя не заметить, что Уставом области существенно ограничен круг вопросов, предусмотренных для обсуждения на референдуме. На референдум области в обязательном порядке выносятся вопросы об изменении статуса, наименования области, ее разделения или объединения с другими субъектами РФ и об изменении границ области. Более значимые и актуальные для населения проблемы путем референдума решены быть не могут. На референдум области не могут быть вынесены вопросы о досрочном прекращении или продлении срока полномочий, приостановлении осуществления полномочий органов государственной власти области, а также проведении досрочных выборов органов государственной власти области либо об отсрочке указанных выборов, о персональном составе органов государственной власти области, об избрании депутатов и должностных лиц, об утверждении, о назначении на должность и об освобождении от должности должностных лиц, а также о даче согласия на их назначение на должность и освобождение от должности, о принятии или об изменении областного бюджета, исполнении и изменении финансовых обязательств области, о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения²³⁰. Однако факт практического отсутствия референдумов на территории области сводит на нет действие прямого механизма согласования интересов путем референдума.

§ 2. Представительство интересов граждан посредством политических партий и общественных организаций

Одним из универсальных способов согласования интересов граждан является их представительство посредством политических партий и общественных организаций. Инфраструктура общественных организаций области достаточно развита. Всего зарегистриро-

²²⁹ См.: Там же. Ст. 41.

²³⁰ См.: Там же. Ст. 45.

вано 1441 организация, из которых 1169 – профсоюзные организации, 249 – различные общественные организации и 22-региональные отделения политических партий. Наиболее разнообразно представлены общественные организации: общественно-политические (8), организации ветеранов и инвалидов (51), людей с ограниченными возможностями (34), культурно-просветительские (6), национально-этнические (12), правозащитные (15), природно-экологические (14), молодежно-детские (21), спортивные (47)²³¹. Активно действующей структурой является Тамбовская областная торгово-промышленная палата.

Становление организационных структур и потенциала общественных организаций позволили им перейти к принципиально новым формам и методам взаимодействия с региональными властными структурами, среди которых особое место занимает сотрудничество на договорной основе²³². По мнению профессора В.Н. Окатова, наблюдается не только количественный рост совместных проектов и программ, но и происходят качественные изменения в отношении органов власти к партнерству с общественными структурами. Так, например, в целях координации взаимодействия общественных структур и власти и согласования различных позиций в области создан Региональный Политический совет, который является добровольным общественным объединением, постоянно действующим собранием руководителей региональных отделений политических партий или их представителей с целью изучения складывающейся общественно-политической, экономической, социально-нравственной ситуации на территории области и разработки консолидированных предложений по ее коренному улучшению²³³. В работе Политсовета могут принимать участие депутаты представительных, исполнительных и государственных органов власти и местного самоуправления; члены Общественной палаты; представители общественности и средств массовой информации, руководители обще-

²³¹ См.: «О структурировании институтов гражданского общества в Тамбовской области». По сведениям Управления Федеральной регистрационной службы по Тамбовской области на 28.10.2005 года. Текущий архив Управления Федеральной регистрационной службы по Тамбовской области.

²³² Окатов В.Н. Доклад о состоянии гражданского общества в Тамбовской области 2007 год. Тамбов, 2008. С. 5.

²³³ См.: Положение о Региональном политическом совете Тамбовской области. Текущий архив администрации Тамбовской области // Сайт администрации Тамбовской области www.tambov.gov.ru

ственных объединений и движений, зарегистрированных и действующих на территории Тамбовской области.

Задачи Политсовета состоят в согласовании позиций участников, достижении доступности региональных СМИ с привлечением к этой работе журналистов, сотрудников областного радио и телевидения, организации публичных дискуссий на телевидении, радио, в печати по актуальным для жизни области и страны общественно-политическим вопросам. Своими задачами Политсовет ставит изучение и общественно-политическую оценку складывающейся на территории области (среди населения региона) экономической, политической, социальной и идейно-нравственной ситуации, затрагивающей интересы всего общества, выработку конкретных рекомендаций по обеспечению позитивного влияния на изменение обстановки и консолидацию общества, улучшение морального климата и экономического благосостояния жителей области. Политсовет готовит предложения для СМИ, учреждений культуры, литературы, науки, искусства, образования, здравоохранения по актуальным вопросам обеспечения влияния на улучшение социально-экономического, идейно-нравственного, культурно-бытового положения в обществе²³⁴.

Региональный Политический совет представляет собой важный институт гражданского общества в регионе и механизм согласования интересов, в силу того что Политсовет может создавать временные рабочие группы для подготовки вопросов на заседания Политсовета; члены Политсовета, не согласные с принятым решением, имеют право на особое мнение и могут выступать в СМИ с информацией о нем по этому вопросу; члены Политсовета работают в тесном взаимодействии с депутатами всех уровней и членами Общественной палаты и информируют их о своей работе не реже одного раза в год.

§ 3. Права граждан как критерий оценки политического участия

Жителям области обеспечивается право на коллективные обращения с письменными петициями в органы государственной власти области об осуществлении законодательных, исполнительных или судебных мер по важным вопросам, затрагивающим интересы насе-

²³⁴ См.: Положение о Региональном политическом совете Тамбовской области. Текущий архив администрации Тамбовской области // Сайт администрации Тамбовской области www.tambov.gov.ru

ления области. Органы государственной власти области в пределах своих полномочий в месячный срок рассматривают вопросы, изложенные в петициях, и информируют подавших их граждан о результатах рассмотрения и принятых мерах. Петиция, при наличии под ней не менее трех тысяч подписей граждан, подлежит обязательному рассмотрению на заседании областной Думы или главой администрации области по их компетенции²³⁵. Нельзя не заметить, что количество подписей, необходимых для того, чтобы петиция была рассмотрена, скорее всего, является существенным препятствием на пути во властные органы. Не каждой инициативной группе под силу сбор такого количества подписей.

Граждане имеют право участвовать в управлении делами области как непосредственно, так и через своих представителей. Они имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления области, а также участвовать в референдуме²³⁶. Граждане Тамбовской области имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы государственной власти и органы местного самоуправления области. Депутаты, должностные лица и служащие органов государственной власти и органов местного самоуправления области обязаны давать ответы на письменные или устные обращения граждан не позднее чем в месячный срок со дня регистрации обращения²³⁷.

Законом предусмотрено, что областная Дума, администрация и органы исполнительной власти области осуществляют свою деятельность на принципах гласности и открытости. На заседаниях Думы имеют право присутствовать представители средств массовой информации, трудовых коллективов, общественных объединений, граждане. Порядок их участия в заседаниях устанавливается Регламентом Думы. Областная Дума и ее комитеты организуют публичные слушания по вопросам жизни области, проектам актов Думы, представляющим общественно значимый интерес.

В области уделяется повышенное внимание вопросам информационного взаимодействия власти и общества. Областная Дума, администрация и органы исполнительной власти области осуществляют информационное взаимодействие, регулярно информируют население о своей деятельности, принятых решениях, о положении дел

²³⁵ См.: Устав Тамбовской области РФ. Ст. 48.

²³⁶ См.: Там же. Ст.17.

²³⁷ См.: Там же. Ст.18.

области через средства массовой информации²³⁸. Граждане, проживающие на территории области, имеют право на беспрепятственное получение информации о положении дел в области и на соответствующих территориях местного самоуправления в вопросах, обсуждаемых в органах государственной власти и органах местного самоуправления, за исключением информации, распространение которой ограничено федеральным законом и законом области.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления области обязаны регулярно информировать население о своей деятельности, положении дел в области и на соответствующих территориях муниципальных образований. Их руководители несут ответственность за предоставление населению полной и достоверной информации, а также за необоснованный отказ в ее предоставлении в порядке, установленном законом²³⁹.

В целях повышения информационной открытости власти управлением по связям с общественностью администрации области в течение 2006–2007 гг. реализован пилотный проект «Информационное обеспечение транспарентности (открытости) деятельности исполнительных органов власти области, создание условий для развития институтов гражданского общества» в рамках программы по проведению административной реформы²⁴⁰. В рамках проекта разработан для администрации области и внедряется в органах государственной власти и местного самоуправления области административный регламент исполнения государственной функции по рассмотрению обращений граждан, осуществляется внедрение сетевой единой автоматизированной системы учета, обработки и контроля обращений граждан.

По мнению исполнителей пилотного проекта, в области достигнуто состояние открытости и доступности информации о деятельности исполнительных органов власти области, осуществлена модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти и их взаимодействия со средствами массовой информации и населением области, апробировано применение договорных

²³⁸ См.: Там же. Ст. 82.

²³⁹ См.: Там же. Ст. 19.

²⁴⁰ Информационная открытость в соответствии с Указом Президента РФ от 20 июня 2007 № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов власти субъектов РФ» является одним из основных показателей степени удовлетворенности населения деятельностью органов исполнительной власти субъекта РФ.

форм взаимодействия исполнительных органов государственной власти области с негосударственными СМИ. Таким образом, представителями власти сделано достаточно много, для того чтобы деятельность властных структур была прозрачной для общества. Однако, на наш взгляд, уровень информированности, заинтересованности в получении этой информации и политической компетентности самих граждан области пока еще недостаточно высок. Это является существенным препятствием на пути к установлению эффективного социального диалога власти и общества на территории Тамбовской области.

Средства массовой информации по своей природе могли бы стать важнейшими медиаторными субъектами, выполняя функцию согласования интересов граждан и власти. Однако результаты социологических опросов, проведенных среди жителей Тамбовской области в июле-августе 2005 и июне 2007 гг., показали, что уровень доверия населения региона к федеральным и региональным СМИ не слишком велик, потому что журналисты и редакторы изданий, по мнению 72% экспертов, работают на заказчика и являются, по ироническому выражению профессора В.Ф. Пенькова, «журналистами по вызову»²⁴¹, принимают на себя функции акторов пропагандистского воздействия, а не специалистов массовой коммуникации. Основной причиной такого положения дел является коммерческая основа функционирования большинства средств массовой информации и коммуникации в регионе.

Однако областная власть проводит определенную работу и в этом направлении. В рамках областной целевой Программы «Административная реформа в Тамбовской области (2006–2008 годы)» в 2006 г. было заключено 16 соглашений с государственными и негосударственными СМИ по освещению наиболее важных акций, например, хода административной реформы и реализации национальных проектов в Тамбовской области, на сумму 1 660 000 руб. Анализ опубликованных и выпущенных в прокат сюжетов и других материалов, результаты социологических исследований позволяют сделать вывод о том, что эффективность договорных взаимоотношений со СМИ и результативность доведения информации до населения значительно выросли.

²⁴¹ См.: Пеньков В.Ф. Коммуникативный ресурс электорального процесса в российской провинции: тамбовский случай // Трансформация политической системы России: проблемы и перспективы. М., 2007. С. 248.

В области апробированы инновационные формы работы ресурсного центра для некоммерческих общественных объединений в целях разработки механизмов оказания ими услуг населению²⁴² и возможного содействия в рамках исполнения государственных функций (аутсорсинг) в форме социального заказа области²⁴³. На наш взгляд, программа позволит значительно повысить эффективность взаимодействия органов власти с общественными организациями на конкурентной (конкурсной) основе, создать условия для преодоления разрыва межпоколенческих ценностных связей путем развития молодежных программ и приобщения молодого поколения к культурно-историческому наследию²⁴⁴.

§ 4. Перспективное планирование и согласование интересов

Важным документом, регулирующим отношение власти и общества, является программа социально-экономического развития области на перспективу. Программа предусматривает развитие информационного пространства области, объединение в единую систему ценностей и реальных действий. Цели программы социально-экономического развития области состоят в создании условий динамической стабильности областной общественно-политической системы, включения граждан в процессы функционирования органов

²⁴² На проведение мероприятий по обучению актива некоммерческих организаций затрачено в рамках программы «Административная реформа» в 2006 г. 200 000 рублей. Проведенная работа повысила профессионализм и компетентность региональных НКО по привлечению ресурсов, позволила на 1 вложенный руб. в обучение привлечь 22,5 руб. на развитие институтов гражданского общества в Тамбовской области. Всего тамбовскими НКО привлечено в регион в 2007 г. свыше 4,5 млн. рублей денежных средств.

²⁴³ В 2006 году на исполнение социального заказа области было выделено 6 300 000 рублей. На 2007 год бюджетом области было запланировано почти двукратное увеличение объемов и количества номинаций и предметов социального заказа (государственных грантов), размещаемых среди НКО. на сумму 11 600 000 руб. (ПАО от 25.09.2006 № 1070, от 27.12.2006 № 1529). Данное увеличение обосновывается возросшими возможностями некоммерческих организаций по выполнению определенных услуг для государственных нужд.

²⁴⁴ Пояснительная записка к докладу начальника управления по связям с общественностью администрации области. Текущий архив администрации Тамбовской области // Сайт администрации Тамбовской области www.tambov.gov.ru

государственной власти области, обеспечения принципа открытости во взаимодействии с институтами гражданского общества.

Стабильность и консолидация гражданского общества, умение разговаривать с ним на языке сотрудничества, заинтересованности, реальной демократии, сохранение и развитие национальных ценностей, долгосрочных мировоззренческих ориентиров определяют основные критерии конструктивности взаимодействия сферы государственного управления с общественными институтами, агрегирующими и представляющими широкие социальные интересы²⁴⁵.

Анализ программы позволяет сделать вывод о том, что в настоящее время еще не созданы правовые и финансовые основы для нормального функционирования системы общественного контроля, который должен осуществляться на основе соблюдения государством прав человека и гражданина, а также их объединений на информацию и обращение. Существующий в стране механизм правообеспечения до сих пор не акцентирован на защите прав человека и гражданина. Он гарантирует, скорее, государственные устои. Для организации действенного общественного контроля необходим постоянный публичный диалог институтов гражданского общества с государственной властью в условиях новых информационных возможностей²⁴⁶.

Анализ политического процесса областного уровня позволяет утверждать, что в Тамбовской области накоплен определенный опыт взаимодействия власти с общественными объединениями и некоммерческими организациями достаточный для того, чтобы их участие в общественных процессах области носило конструктивный характер, институционализована Общественная палата Тамбовской области как полноправный субъект общественных отношений, накоплена практика применения областного Закона «О социальном заказе Тамбовской области».

Заслуживающим внимание механизмом согласования интересов власти и общества в области является оформление социального заказа области. Закон о социальном заказе формулируется в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Уставом (Основным

²⁴⁵ См.: Программа социально-экономического развития области на 2007–2010 гг. Текущий архив администрации области // Сайт администрации Тамбовской области www.tambov.gov.ru

²⁴⁶ См.: Программа социально-экономического развития области на 2007–2010 гг. Текущий архив администрации области // Сайт администрации Тамбовской области www.tambov.gov.ru

Законом) Тамбовской области Российской Федерации. Целями социального заказа области являются решение социальных проблем и удовлетворение потребностей населения области, не охваченных или недостаточно охваченных деятельностью государственных органов; поддержка институтов гражданского; вовлечение в решение социальных проблем области благотворительных, негосударственных некоммерческих организаций и повышение эффективности использования средств, выделяемых на реализацию социальных программ; повышение адресности мер социальной поддержки; развитие инновационных форм социальной защиты населения; вовлечение граждан в решение социальных проблем общества. Под социальным заказом понимают совокупность договоров, предусматривающих предоставление субсидий или субвенций из областного бюджета негосударственной некоммерческой организации в связи с выполнением ею определенных работ и (или) оказанием определенных услуг, направленных на решение общественно значимых социальных проблем области, на выполнение областных социальных программ или их отдельных мероприятий²⁴⁷.

§ 5. Региональная Общественная палата как площадка согласования интересов и формирования работающих механизмов гражданского контроля

Важной площадкой согласования интересов в области является Общественная палата Тамбовской области, которая является собранием граждан Российской Федерации, общественных объединений и объединений некоммерческих организаций Тамбовской области, формируемым на основе добровольного участия граждан Российской Федерации, представителей общественных объединений и объединений некоммерческих организаций Тамбовской области. Общественная палата обеспечивает взаимодействие граждан Российской Федерации, постоянно или временно проживающих на территории области, с органами государственной власти Тамбовской области и органами местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан Российской Федерации, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации при формировании и реализации региональной политики, в целях осуществления общественного контроля за деятельностью исполнительных органов государственной

²⁴⁷ См.: Закон РФ Тамбовской области № 234-3 «О социальном заказе Тамбовской области». Тамбов, 17 сентября 2004 г.

власти Тамбовской области и органов местного самоуправления, решения вопросов, касающихся соблюдения свободы слова в средствах массовой информации, реализации права граждан на распространение информации законным способом, обеспечения гарантий свободы слова и свободы массовой информации²⁴⁸. Общественная палата, представляя собой довольно новую форму организации гражданского общества, способна стимулировать власть и бизнес - сообщество, учитывать интересы граждан при принятии наиболее значимых решений. То есть, по сути, Общественная палата является институтом взаимодействия гражданского общества в его региональном измерении и органов государственной власти региона.

В задачи Общественной палаты входит проведение общественной экспертизы проектов законов Тамбовской области, а также проектов нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти Тамбовской области и проектов правовых актов органов местного самоуправления. Общественная палата призвана осуществлять общественный контроль за деятельностью администрации Тамбовской области, исполнительных органов государственной власти Тамбовской области и органов местного самоуправления Тамбовской области, а также за соблюдением свободы слова в средствах массовой информации²⁴⁹.

Общественная палата организует:

открытое и гласное обсуждение общественно важных проблем, изучение общественного мнения населения Тамбовской области и доведение его до сведения органов государственной власти Тамбовской области и органов местного самоуправления;

выработку рекомендаций исполнительным органам государственной власти Тамбовской области при определении приоритетов в области взаимодействия с общественными объединениями и иными объединениями граждан Российской Федерации, в установленном порядке зарегистрированными на территории Тамбовской области, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества в Тамбовской области;

привлечение граждан, региональных и местных общественных объединений, объединений некоммерческих организаций, представителей региональных средств массовой информации к обсуждению

²⁴⁸ См.: Закон № 61-3 «Об Общественной палате Тамбовской области» от 23.06.2006 года. Ст. 1.

²⁴⁹ См.: Закон № 61-3 «Об Общественной палате Тамбовской области» от 23.06.2006 года. Ст. 2.

вопросов, касающихся соблюдения свободы слова в средствах массовой информации, реализации права граждан на распространение информации законным способом, обеспечения гарантий свободы слова и свободы массовой информации и выработки по данным вопросам рекомендаций.

Формирование Общественной палаты осуществляется следующим образом. На первом этапе глава исполнительной власти области определяет 20–30 человек, имеющих заслуги перед государством и обществом. На втором этапе отобранные 1/3 часть депутатов Общественной палаты, в свою очередь, принимает 20–30 представителей региональных общественных объединений и объединений некоммерческих организаций. И, наконец, на третьем этапе все вместе депутаты принимают 20–30 представителей общественности от муниципальных образований²⁵⁰.

В нынешнем составе Общественной палаты мужчины составляют 72,41%, женщины – 27,59%. Причем в последней трети членов Общественной палаты (представители региональных (местных) общественных объединений, объединений некоммерческих организаций от муниципальных образований) женщин больше, чем мужчин, на 3,44%. Наибольшее количество членов Общественной палаты – это люди в возрасте от 40 до 60 лет – 63,22%. Причем в первой трети (кандидаты, утвержденные главой администрации Тамбовской области) преобладают люди старшего поколения (свыше 60 лет) – 53,57%. Наиболее молодая прослойка (до 40 лет) составляет всего 8,05%, а члены палаты старше 60 лет – 27,59%. Сфера деятельности членов Общественной палаты Тамбовской области весьма различна: наука и образование – 25,29%; экономика и предпринимательство – 27,59%; ветераны военной службы и труда – 6,90%; культура – 11,45%; председатели общественных организаций – 21,84%; здравоохранение – 4,60%; юриспруденция – 2,30%²⁵¹. Таким образом, очевидно, что уровень представительства различных социальных групп в Общественной палате довольно высок. Нельзя не заметить, что роль политических партий в деятельности региональной Общественной палаты невелика. К тому же она не стала «местом диалога политических партий, получивших парламентские мандаты, с дру-

²⁵⁰ См.: Официальный сайт Общественной палаты <http://www.op-tambov.ru>

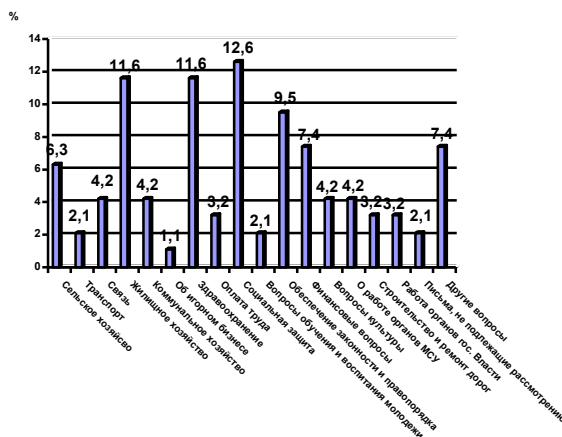
²⁵¹ См.: Справка о «Половозрастном составе и сферах деятельности членов Общественной палаты Тамбовской области». Текущий архив администрации Тамбовской области.

гими общественными и политическими организациями»²⁵². Ее социальный состав гораздо разнообразнее.

Сферы деятельности Общественной палаты разнообразны и определяются характером обращений граждан, результатами мониторинга общественного мнения и средств массовой информации. Так, например, в течение 2007 года в Общественную палату Тамбовской области поступило 275 письменных и устных обращений²⁵³. Все поступившие обращения граждан анализируются, по каждому из них принимаются меры по своевременному, всестороннему и объективному рассмотрению с последующим контролем в соответствии с установленными законом процедурами²⁵⁴. Характер обращений весьма разнообразен, что отражено на диаграмме 1.

Диаграмма 1.

Характер обращений граждан (в %)



Из диаграммы видно, что наибольшее количество обращений касается вопросов социальной защиты: социальная поддержка малоимущих слоев населения, социальная защита семьи и детства, соци-

²⁵² См.: Корнев М.О. О роли и месте региональных отделений политических партий в общественных палатах субъекта Федерации // Вестн. Тамб. ун-та. Сер. Гуманитарные науки. Вып. 2, 2005. С. 101.

²⁵³ См.: Доклад о состоянии гражданского общества в Тамбовской области. 2007 год. Тамбов, 2008. С. 62.

²⁵⁴ См.: Федеральный закон от 2 мая 2006 г. №59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

альная защита военнослужащих и уволенных в запас, пенсионное обеспечение, работа домов престарелых и инвалидов, о компенсационных выплатах, об установлении и пересмотре группы инвалидности – 12,6%; здравоохранения: качество медицинского обслуживания, обеспечение лекарствами, организация работы по предоставлению медицинских услуг; жилищного хозяйства: злоупотребление властью должностными лицами; о хулиганстве – 11,6% обеспечения законности и правопорядка – 9,5%.

Информация о распределении обращений по категориям граждан-заявителей представлена в таблице 2.

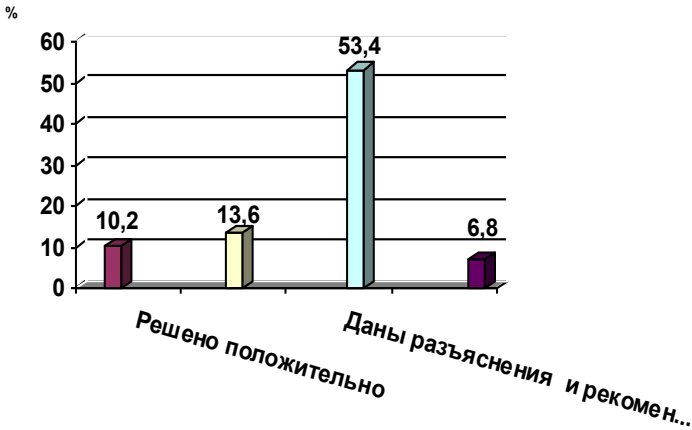
Таблица 2

**Распределение обращений
по категориям граждан-заявителей**

| Категория заявителей | Всего | В % к общему итогу |
|---------------------------------------|-------|--------------------|
| Без категории | 42 | 47,73 |
| Инвалид ВОВ | 5 | 5,68 |
| Инвалид детства | 2 | 2,27 |
| Инвалид по заболеванию | 12 | 13,64 |
| Многодетная семья | 1 | 1,14 |
| Пенсионер Министерства обороны России | 1 | 1,14 |
| Пенсионер по старости | 15 | 17,05 |
| Предприниматель | 1 | 1,14 |
| Работник органа образования | 1 | 1,14 |
| Работник учреждения культуры | 2 | 2,27 |
| Руководитель коммерческой организации | 1 | 1,14 |
| Руководитель с/х предприятия | 1 | 1,14 |
| Руководитель общественной организации | 1 | 1,14 |
| Труженик тыла | 1 | 1,14 |
| Фермер | 1 | 1,14 |
| Итого: | 88 | 100 |

Данные таблицы показывают, что наиболее социально незащищенными категориями населения являются инвалиды и пенсионеры по старости. Результаты рассмотрения обращений граждан представлены на диаграмме 2. Согласно данным, 2,7 % обращений граждан направляется на рассмотрение по компетенции – в администрации городов и районов, прокуратуру Тамбовской области, администрацию Тамбовской области.

Результаты рассмотрения обращений граждан (в %)



На основании Федерального закона №131 - ФЗ от 6 октября 2006 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и в соответствии с Законом Тамбовской области «Об общественной палате Тамбовской области» от 23 июня 2006 г. № 61-3 при администрациях городов и районов области создано 28 Общественных советов, главное назначение которых состоит в непосредственной работе с гражданами по наиболее актуальным проблемам.

В целом нельзя не отметить того факта, что возглавили Общественную палату области представители академической научно-образовательной элиты. Председателем совета Общественной палаты является проректор Тамбовского государственного университета профессор В.Н. Окатов. Заместителем председателя совета Общественной палаты является профессор Тамбовского государственного технического университета В.Ф. Пеньков. Это оказывает влияние на характер и направленность деятельности палаты.

По мнению В.Н. Окатова, появление Общественной палаты в области стимулирует формирование работающих механизмов гражданского контроля и проведение общественных экспертиз различных законопроектов и решений органов государственной власти и мест-

ного самоуправления. Палата – это своего рода голос населения области, это обратная связь власти с гражданами²⁵⁵. По инициативе Общественной палаты и при участии ее членов проводятся «круглые столы» и семинары по актуальным для области проблемам. Так, например, в октябре 2006 г. прошла встреча главы администрации области с главами национальных диаспор, проживающих на территории региона, посвященная межэтническим и меконфессиональным отношениям²⁵⁶. В декабре 2006 г. в Москве состоялось Всероссийское совещание «Россия многонациональная»²⁵⁷, в котором приняла участие и тамбовская делегация, возглавляемая председателем комиссии Общественной палаты Тамбовской области по вопросам толерантности, межэтническому и меконфессиональному взаимодействию. В октябре 2007 года прошла научно-практическая конференция «Гражданское общество в региональном измерении: общественные организации Тамбовской области в прошлом и настоящем». В конференции приняли участие глава администрации Тамбовской области, председатель совета Общественной палаты области, заместитель председателя совета Общественной палаты области, руководитель управления Федеральной регистрационной службы Министерства юстиции РФ по Тамбовской области, представители академического научного сообщества, руководитель комиссии по поддержке общественной самодеятельности и институтов гражданского общества Общественной палаты области, члены Общественной палаты Тамбовской области, представители общественных организаций Тамбовской области, делегации общественных палат соседних регионов, студенты и преподаватели высшей школы Тамбовской области. Нельзя не заметить, что конференция объединила усилия представителей власти, общественности и академического сообщества²⁵⁸.

Заслуживает внимания тот факт, что Общественная палата области осуществляет мониторинг качества собственной деятельности и

²⁵⁵ См.: Окатов В.Н. Доклад о состоянии гражданского общества в Тамбовской области. 2007 год. Тамбов, 2008. С. 32.

²⁵⁶ См.: Пеньков В.Ф. Аналитическо-информационные материалы к «круглому столу» по теме «Этноконфессиональная толерантность как фактор развития культуры и безопасности в регионе». Текущий архив аппарата Общественной палаты Тамбовской области.

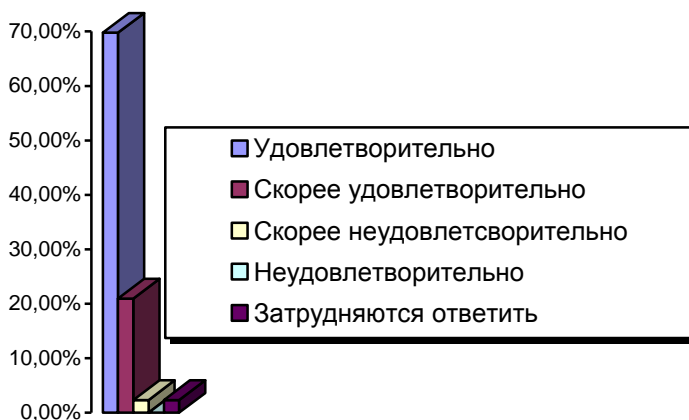
²⁵⁷ См.: <http://www.religare.ru>

²⁵⁸ См.: <http://www.op-tambov.ru>

на этой основе корректирует ее²⁵⁹. Так, например, аппарат Общественной палаты провел социологический опрос, имеющий отношение к оценке качества организованных по демографической ситуации в области слушаний. Большая часть опрошенных оценила уровень организации слушаний удовлетворительно: 69,77% ответили «удовлетворительно», 20,93% – «скорее удовлетворительно», 2,32% – «скорее неудовлетворительно», а 2,32% – «затрудняются ответить».

Диаграмма 3

Оценка качества организации слушаний, проводимых в Общественной палате Тамбовской области



Важным явилось и то, что 18,6% опрошенных самостоятельно писали на анкетах свои замечания, например, по поводу сокращения времени на выступления (соблюдение регламента), поскольку доклады затянуты, а сами докладчики повторяются в своих выступлениях, уменьшения теории и статистики, и увеличения конкретных предложений по улучшению ситуации в Тамбовской области, уделять особого внимания причинам низкой рождаемости.

²⁵⁹ См.: Аналитическая записка «Анализ анкет, посвященных проблемам демографической ситуации в Тамбовской области». Текущий архив аппарата Общественной палаты.

Одной из основных форм работы Общественной палаты Тамбовской области являются заседания рабочих групп. Рабочие группы могут создаваться по решению палаты или ее совета соответствующей комиссией для проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов. Рабочая группа привлекает к работе экспертов, представителей общественных объединений, объединений некоммерческих организаций; запрашивает документы и материалы, необходимые для ее деятельности у руководителей органов власти и иных организаций, в порядке, определенном для комиссий палаты, вносит на рассмотрение комиссии предложения о проведении мероприятий в палате, готовит аналитические материалы и разрабатывает предложения и проекты заключений по результатам общественной экспертизы.

Следует отметить, что подготовленный рабочей группой проект заключения палаты подлежит рассмотрению соответствующей комиссией палаты. Он считается одобренным той или иной комиссией, если за проект заключения проголосовало более половины от общего числа членов комиссии. На заседаниях рабочей группы вправе присутствовать представители органов государственной власти и местного самоуправления, нормативные правовые акты которых рассматриваются на этих заседаниях. Рабочая группа вправе создавать экспертные (консультационные) группы из независимых специалистов, представителей общественных объединений с приглашением к участию в их работе представителей органов власти различных уровней, научных организаций, культурно-досуговых и иных учреждений.

В марте 2007 г. Общественной палатой были проведены общественные слушания на тему: «Демографическая ситуация в Тамбовской области и перспективы формирования эффективной политики народонаселения в регионе». В феврале 2007 г. было проведено расширенное заседание рабочей группы комиссий Общественной палаты по вопросам толерантности, межэтническому и межконфессиональному взаимодействию и по информационной политике и осуществлению общественного контроля за соблюдением свободы слова в СМИ. Рабочая группа обсуждала подготовку и организацию «круглого стола» «Этноконфессиональная толерантность как фактор развития культуры и безопасности в регионе», а также проект рекомендаций по итогам проведения «круглого стола»²⁶⁰. Поликультур-

²⁶⁰ См.: Аналитическая записка «О рабочих группах Общественной палаты». Текущий архив аппарата Общественной палаты и областной Думы.

ный состав области свидетельствует о высокой актуальности данной проблемы. По итогам переписи населения в Тамбовской области насчитывается более 108 национальностей, из них 18 наиболее многочисленных с численностью населения 1169,5 тыс. человек.²⁶¹ Численность семи национальностей превышает две тысячи человек: русские – 1136,9 тыс. чел. (96,5 %); украинцы – 10,8 тыс. чел. (0,9 %); армяне – 4,3 тыс. чел. (0,4%); цыгане – 3,0 тыс. чел. (0,3%); татары – 2,7 тыс. чел. (0,2%); белорусы – 2,4 тыс. чел. (0,2%); азербайджанцы – 2,3 тыс. чел. (0,2%).

Успешная деятельность Общественной палаты в области породила и ряд спорных инициатив. Одной из таких инициатив явилась, например, инициатива об усилении функций Общественной палаты, о наделении Общественной палаты правом законодательной инициативы. Руководство палаты, осознавая роль и предназначение Общественной палаты, считает законодательную инициативу излишней. Главными задачами депутаты считают установление и поддержание диалога региональной власти и общества, усиление доверия гражданского общества к представителям власти, образовательно-просветительскую деятельность в масштабе региона²⁶².

§6. Согласование кандидатуры главы исполнительной власти региона

Важным элементом согласительной демократии в регионах становится согласование кандидатуры главы исполнительной власти региона, в которой принимают участие депутаты представительного собрания области, политические партии и Президент РФ. Эта процедура пришла на смену прямым выборам главы исполнительной власти региона, в соответствии с которыми население области делало выбор кандидатуры, однако лишь из числа выдвинутых на эту должность. Процедура выдвижения кандидатов зачастую оставалась непрозрачной для населения. Согласно новой процедуре, население области участвует в выборе главы исполнительной власти области лишь косвенно через депутатов областной Думы. Предложение по кандидатуре главы администрации области вносится Президентом РФ в областную Думу не позднее чем за 35 дней до истечения срока полномочий главы администрации области. Перед внесением Прези-

²⁶¹ См.: <http://www.regadm.tambov.ru>

²⁶² См.: Окатов. В.Н. Доклад о состоянии гражданского общества в Тамбовской области. 2007 год. Тамбов, 2008. С. 32.

дентом РФ указанного предложения в областную Думу проводятся соответствующие консультации по кандидатуре главы администрации области²⁶³. Областная Дума рассматривает представленную Президентом РФ кандидатуру главы администрации области в течение 14 дней со дня внесения представления. Решение областной Думы о наделении полномочиями главы администрации области считается принятым, если за него проголосовало более половины от установленного числа депутатов областной Думы. В случае отклонения областной Думой представленной кандидатуры главы администрации области президентом не позднее семи дней со дня отклонения повторно вносится предложение по кандидатуре. В случае двукратного отклонения представленной кандидатуры главы администрации области президент назначает временно исполняющего обязанности главы администрации области на период до вступления в должность лица, наделенного полномочиями главы администрации области, но не более чем на шесть месяцев, а также проводит соответствующие консультации с областной Думой по кандидатуре главы администрации области²⁶⁴.

Президент РФ проводит соответствующие консультации с областной думой по кандидатуре главы администрации области в течение месяца со дня отклонения указанной кандидатуры, либо не принятия решения об ее отклонении или о наделении указанной кандидатуры полномочиями главы администрации области в случае, если областная Дума: дважды отклонила представленную кандидатуру главы администрации области; дважды не приняла решение об отклонении представленной кандидатуры главы администрации области или о наделении указанной кандидатуры полномочиями главы администрации области в установленный федеральным законом срок; после отклонения представленной кандидатуры не приняла во второй раз решение об отклонении представленной кандидатуры или о наделении указанной кандидатуры полномочиями главы администрации области в установленный федеральным законом срок; не приняла решение об отклонении представленной кандидатуры или о наделении указанной кандидатуры полномочиями главы администрации области в установленный федеральным законом срок, а во второй раз приняла решение об отклонении представленной кандидатуры.

²⁶³ См.: Устав Тамбовской области. Ст. 66. П. 3.

²⁶⁴ См.: Устав Тамбовской области. Ст. 63. П. 3.1.

По истечении месячного срока и с учетом результатов проведенных консультаций Президент РФ вправе внести предложение о кандидатуре главы администрации области, назначить временно исполняющего обязанности главы администрации области, распустить областную Думу.

Если политическая партия в соответствии с Федеральным законом «О политических партиях» инициировала рассмотрение областной Думой предложения Президенту РФ о кандидатуре главы администрации области, данное предложение подлежит рассмотрению областной Думой с учетом сроков, установленных федеральным законодательством в целях обеспечения реализации Президентом РФ своих полномочий по внесению указанной кандидатуры. Предложение политической партии о кандидатуре главы администрации области, поддержанное большинством голосов от числа избранных депутатов областной Думы, оформляется соответствующим решением областной Думы и направляется в установленном порядке Президенту РФ.

Если в соответствии с указанным федеральным законом право инициировать рассмотрение данного предложения принадлежит более чем одной политической партии, самостоятельно участвовавшей в соответствующих выборах, областной Думой рассматривается предложение каждой политической партии. В этом случае Президенту РФ направляется предложение политической партии о кандидатуре главы администрации области, поддержанное наибольшим числом голосов депутатов, которое должно быть не менее чем большинство голосов от числа избранных депутатов областной Думы.

Новая процедура косвенного избрания главы исполнительной власти в Тамбовской области была успешно апробирована в 2005 году. Успешность в общем контексте монографии означает, что процесс согласования кандидатуры главы администрации области прошел бесконфликтно. 09.07.2005 года Президентом РФ после консультаций была внесена кандидатура О.И. Бетина. На внеочередном заседании в присутствии заместителя полномочного представителя Президента РФ по Центральному федеральному округу А.Ю. Федорова областная Дума наделила полномочиями главы администрации области О.И. Бетина (единогласно). И хотя население области практически не участвует напрямую в процессе согласования кандидатуры главы исполнительной власти в регионе, на данный момент конфликтов по этому поводу практически не зафиксировано.

§7. Совещательные механизмы экспертной демократии

В регионе получает развитие экспертная демократия и демократия советников. Глава администрации области может образовать совещательный орган – коллегию для коллективного рассмотрения вопросов управления областью, программ социально-экономического развития области, иных актов администрации области и выработки по ним рекомендаций. Организация работы коллегии администрации области регулируется положением о ней, утверждаемым постановлением администрации области²⁶⁵. Глава администрации области может создавать иные совещательные, координационные, консультативные и другие рабочие органы, состав и порядок работы которых определяются принимаемыми им актами.

Так, например, в области действует программа социально-экономического развития области на 2007–2010 гг. «Реформирование государственного и муниципального управления и развитие институтов гражданского общества». Разработка программы осуществляется на базе изучения общественного мнения жителей региона. По оценкам тамбовчан, выявленным различными мониторинговыми службами, оптимистические настроения преобладают и формируются в достаточно стабильную тенденцию. Треть участвовавших в опросе граждан оценили экономическую ситуацию как благоприятную, терпимую. Отрицательную, нетерпимую оценку дали 17%. По данным ФАПСИ, в феврале 2005 года положительно на этот же вопрос отвечали всего 24%, отрицательно – 29%. Несколько большее количество людей, чем год назад, отмечает улучшение своего материального положения. Но в то же время отчетливо проявилась тенденция усталости и безразличия, что фиксируется более чем у 30% респондентов²⁶⁶.

Важным фактором, создавшим серьезное напряжение в социальном самочувствии населения области, стала прошедшая в начале 2005 года замена некоторых социальных льгот денежными выплатами. В настоящее время мнения по поводу монетизации льгот разделились. Почти 64% сельских жителей положительно оценивают эту реформу, 27% – отрицательно. Среди горожан обратное соотношение: положительную оценку дают 38%, отрицательную – 50% ре-

²⁶⁵ См.: Устав Тамбовской области. Ст. 70.

²⁶⁶ См.: Программа социально-экономического развития области на 2007–2010 гг. «Реформирование государственного и муниципального управления и развитие институтов гражданского общества». Тамбов, 2007.

спондентов. Естественно, такие настроения отразились и на политических предпочтениях в ходе последних выборов в законодательные органы власти области. В целом же основные политические организации сохранили свои позиции.

Глава администрации области, руководители ее структурных подразделений организуют обсуждение проектов важных решений администрации на совещаниях, коллегиях, научно-технических и иных консультативных советах, а также на собраниях граждан по месту их работы и жительства. Проекты законов и иных нормативных правовых актов области, затрагивающие трудовые и социально-экономические права и интересы трудящихся, разрабатываются органами государственной власти области с учетом мнения объединений профсоюзов области²⁶⁷.

Довольно универсальным институтом согласования интересов становятся управления по связям с общественностью, посредством которых населению разъясняются цель и задачи решений, указов, постановлений. С этой целью глава управления регулярно обращается к гражданам области напрямую и через средства массовой информации.

Споры и конфликты между областной Думой и администрацией области, органами местного самоуправления, возникающие по вопросам осуществления их полномочий, принятым правовым (законодательным) актам области и иным вопросам, разрешаются посредством согласительных процедур, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, Уставом и законом области, а также путем создания паритетных комиссий на срок не более двух месяцев. При отсутствии согласия в решении возникших проблем по истечении установленного срока рассмотрение спора может быть передано в соответствующий суд²⁶⁸. Споры о компетенции между органами государственной власти РФ и органами государственной власти области, а также органами государственной власти области и других субъектов РФ разрешает Конституционный суд РФ.

В области признается и гарантируется установленное Конституцией Российской Федерации местное самоуправление, обеспечивающее самостоятельное решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Местное самоуправление осуществляется гражданами путем

²⁶⁷ См.: Устав Тамбовской области. Ст. 82.

²⁶⁸ См.: Там же. Ст. 83.

участия в местных референдумах, муниципальных выборах, собраниях (сходах), конференциях граждан, территориальном общественном самоуправлении, посредством иных форм прямого волеизъявления, а также через выборные и иные органы местного самоуправления²⁶⁹.

Осуществленные в рамках настоящей главы обобщение и классификация институтов согласования интересов, а также проведенный анализ институциональных механизмов, закрепленных нормативными актами федерального и регионального уровней и реализуемых в Тамбовской области, позволяет сделать следующие выводы. Важнейшим элементом политического механизма согласования интересов является нормативная система области с опорой на законы рамочного характера: Конституцию РФ, Устав области, Федеративный договор. Формально механизмы согласования интересов задаются законами, анализ которых показал, что теоретически предусмотрено множество институтов, представляющих собой демократические механизмы артикуляции, учета и согласования социальных интересов.

Нормативно и институционально закреплено множество способов согласования интересов, методов достижения компромиссов и взаимопонимания, форм установления и поддержания диалога региональной власти и общества: заключение договоров, проведение консультаций, организация совещательных процедур, общественные слушания, аналитическая экспертиза проектов, выездные заседания комиссий, мониторинги общественного мнения, обращения и запросы в органы власти, деятельность рабочих групп и комитетов, социальные заказы, общественные советы, круглые столы и научные семинары. На территории области активно работают общественные организации, политические партии, политсовет, Общественная палата, областная Дума, комитеты, депутаты, их помощники, центры мониторинга общественного мнения.

Наличие разнообразных и довольно многочисленных политических институтов, в рамках которых возможны изучение, согласование и учет социальных интересов в процессе принятия политических решений, позволяет делать вывод о том, что в области созданы благоприятные условия для реализации согласительной демократии как формы регионального политического режима.

На практике возможности, предоставляемые нормативно и институционально, реализуются очень разнообразно, но в целом согла-

²⁶⁹ См.: Там же. Ст. 109.

сительные процедуры на местах более эффективны, чем в центре, в силу того что на региональном уровне объективно имеет место более плотное и персонифицированное взаимодействие власти и общества. Федеральная власть в значительно большей степени дистанцирована от населения страны, чем власть региональная. Если формальные структуры отторгаются населением области, что довольно быстро проявляется в падении доверия к этим структурам, региональные элиты вынуждены много быстрее реагировать на импульсы, исходящие от населения. Беспольные для себя структуры население не принимает и не поддерживает. В этой связи более мобильны и эффективны механизмы согласования интересов на дистанциях и в масштабе именно регионального уровня.

Однако в целом, на наш взгляд, серьезными препятствиями на пути к эффективному социальному диалогу власти и общества являются, с одной стороны, излишняя авторитарность первой, а с другой стороны, психология «маленького человека» последнего. Сочетание того и другого блокирует включение и эффективное функционирование механизма согласования интересов. Важнейшим условием эффективности механизма согласования является достаточный уровень политической культуры: желание слушать общество, с одной стороны, и умение грамотно формулировать и цивилизованными методами доносить до властных структур свои интересы с другой.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Интерес к проблеме механизмов согласования общественных интересов является традиционным и постоянно эволюционирующим для политической науки. Традиционная политология, в которой доминировали мотивы идеальной политической организации, исходила из многообразия социальных групп, сложности общения между ними и необходимости механизмов защиты их интересов. Сторонники такого подхода исходили из понимания политики как искусства и науки государственного управления. В соответствии с теоретическими установками формировались и политические институты, обеспечивающие согласование и учет интересов различных социальных групп в процессе принятия политического решения: политические партии, создаваемые на базе и для защиты интересов социальных групп, представительные собрания, в которых должны быть представлены интересы всех социальных слоев общества, коалиционные правительства, принимающие решения исходя из интересов всех групп социума.

На смену традиционализму политической науки и ученым, занятым поиском совершенной организации государства, пришел неотрадиционализм, сторонники которого предложили более жесткий анализ механизмов не столько согласования, сколько столкновения интересов в политике, в виде концепций корпоративизма и неокорпоративизма. В основу этих подходов заложен, возможно, и более реалистический подход, согласно которому лишь сильные мира сего, богатые и наиболее способные к организации, представляют и защищают свои интересы в структурах власти без посредников и демократических институтов. Однако и этот подход сменила еще более рациональная интерпретация отношений в политике. В рамках жесткого рационализма подвергся критике и был объявлен вообще заблуждением тезис о том, что люди, осуществляющие управление государством, движимы стремлением к общественному благу. На наш взгляд, этот подход, являясь несомненно более рациональным, способствует возврату общества в состояние «войны всех против всех» и оправдывает циничные концепции «золотого миллиарда» или «социального дарвинизма». Более конструктивными считаем традиционные подходы к анализу механизмов согласования и учета социальных интересов и сами механизмы, реализуемые во благо общества и государства. Идеальная модель государственного устройства недостижима, но сам факт стремления к ней созидателен и позволяет достичь важных промежуточных целей.

Как в теоретическом, так и практическом аспектах просматривается конкуренция двух стратегических подходов. Согласно первому подходу, управленческая деятельность должна основываться на организованном социальном заказе гражданского общества и всего лишь переводить требования, исходящие от общества, на язык конструктивных политических решений. Вторая стратегия основывается на том, что общество консервативно, инертно и неспособно воспринимать, а тем более рождать управленческие инновации. Поэтому государство должно навязывать свою волю гражданам, даже вопреки их сопротивлению, во имя их же блага. На наш взгляд, в демократическом государстве должны не только формально иметь место, но и эффективно функционировать механизмы конверсии предпочтений и потребностей граждан в политические решения, а политические лидеры должны быть готовы и способны к поиску оптимальных решений в интересах собственных граждан.

Мажоритарная модель управления государством изначально по своей природе не предполагает механизма учета и согласования разнообразных общественных интересов. Принятие политического решения осуществляется с позиции победившего на выборах большинства. Однако мажоритарность может быть существенно скорректирована за счет целенаправленного использования совещательных процедур, опросов, пакетных сделок. Консенсусная модель изначально предполагает, что осуществление политики реализуется на основе достижения согласия, консенсуса. В этом случае политическая практика предлагает различные механизмы учета и согласования общественных интересов.

Подход, основанием которого является наличие организованного социального заказа со стороны гражданского общества, также неоднороден. В этом подходе сосуществуют две позиции, каждая из которых имеет право на существование: традиционная и нетрадиционная. Согласно традиционному подходу, государство способствует формированию системы представительных институтов, посредством которых граждане получают возможность заявлять о своих проблемах и требовать внимания со стороны государства. Согласно менее традиционному подходу, государство в силу «перегрузки» способно реагировать лишь на хорошо организованные интересы, которые отстаиваются напрямую, минуя посредников.

Довольно распространена точка зрения, согласно которой гражданское общество в России нет. Так, например, по мнению В. Лапкина и В. Пантина, «крайняя неразвитость институтов политического представительства интересов гражданского общества в России

остается одним из решающих препятствий на пути создания политических и корпоративных механизмов диалога между государством и обществом», а далее следует вывод об отсутствии «институционально закрепленных устойчивых форм взаимодействия гражданского общества и государства»²⁷⁰.

Несмотря на приведенное выше высказывание, в результате мы констатируем вывод о том, что в России нормативно и институционально закрепленные демократические механизмы согласования и учета общественных интересов достаточно многочисленны и разнообразны. Есть все необходимые предпосылки для того, чтобы политические институты работали на согласование интересов, а не были лишь фасадом. В результате проведенного анализа нами также выявлен ряд особенностей, раскрывающих специфику институциональных механизмов согласования интересов в российской политической практике.

Специфика следует из того, что, с одной стороны, российская власть ориентируется на ценности западной демократии, в соответствии с которыми общество и государство разделены и вступают во взаимодействие как неравноправные субъекты политики: государство находится на службе гражданского общества, призвано обслуживать его интересы, однако, с другой стороны, для России разделение общества и государства не характерно в силу традиции. Как правило, общество и государство рассматриваются как единый организм, где представители государственной власти полновластно распоряжаются судьбами своих граждан. В обществе, главным образом в его управляющей части, слабо выражены поведенческие ориентации, призванные воспроизводить институты и наполнять их демократическим содержанием. Принимая гражданское общество как теоретический конструкт, рожденный западной политической традицией, в реальной российской практике не разграничиваются государство и нация, тем самым гражданскому обществу не дается шансов самостоятельно развиваться.

Как следствие вышесказанного, субстанциональное наполнение институтов согласования зачастую авторитарно. Способствуют воспроизводству авторитарных тенденций и законы, с помощью которых задается определенный формат политическим отношениям и процессам. По этим причинам эффективность институтов согласо-

²⁷⁰ Лапкин В.В., Пантин В.И. Эволюция массовых политических ориентаций и динамика властных институтов в современной России // Россия. Политические вызовы XXI века. М., 2002. С. 715.

ния интересов невысока. Российские механизмы согласования интересов формально в большей степени соответствуют совещательной модели, в реальности же – мажоритарной или плюральной.

В этой связи нельзя не отметить следующее. Научный дискурс по проблемам согласования интересов и российские политические практики имеют разнонаправленную динамику. Представители академической среды ориентированы на ценности западной демократии, провозглашающие необходимость широкого диалога власти и общества. Практическая политика устойчиво демонстрирует эффект шагреневой кожи – сужается поле публичной политики и коммуникативное пространство власти и общества.

Механизм согласования интересов в России имеет существенную институциональную базу и подпитывается достаточной гражданской активностью снизу. Однако чтобы механизм функционировал эффективно, необходимо встречное движение и «снизу» от граждан, и «сверху» – от власти.

Политическая элита должна воспроизводить политическую волю к компромиссу, консенсусу, к согласованию и учету интересов граждан. Основанием этой воли является высокий профессионализм, культура и моральные качества политической элиты. Однако «демократия хаотична по определению, а тем, кто не может этого вынести, недолго ждать куда худшей формы государственного устройства»²⁷¹, а это уже имеет непосредственное отношение к современным российским политическим реалиям.

Специфической особенностью российских механизмов согласования интересов является глухота власти к гражданскому обществу, что является следствием вертикальной демократии, в соответствии с которой государственные служащие всех рангов, встроенные в вертикаль, «действуют по своей собственной вертикальной логике: на каждой ступеньке властной иерархии устремляют взоры лишь вверх, ища одобрения вышестоящего начальства», принятие во внимание интересов и мнения населения не предполагается²⁷². На региональном уровне в силу персонифицированного общения власти и общества, на наш взгляд, менее выражены.

Анализ опыта Тамбовской области позволил сделать и подтвердить предположение о формировании в региональной политической

²⁷¹ Дарендорф Р. Современный социальный конфликт. Очерк политики свободы. М., 2002. С. 83.

²⁷² См.: Левада Ю. Ищем человека. Социологические очерки, 2000–2005. М., 2006. С. 130.

практике центров публичной политики и экспертной сети. На наш взгляд, наиболее удачно в этом качестве себя позиционирует Общественная палата, чему способствует в немалой степени профессиональный и нравственный авторитет членов палаты, политика малых, но реальных дел. Депутаты выбирают путь реальной работы с людьми по защите их прав, отстаиванию гражданских свобод, изучению и учету их интересов. Депутаты позитивно воздействуют на сознание людей, занимаясь разъяснительной, образовательной просветительской деятельностью. Наименее всего используется такой механизм прямой демократии как референдум. На наш, взгляд эффективность референдумов могла бы быть достаточно высока, в особенности в процессе работы над решением проблем регионального уровня.

Преодолеть отчуждение между государством и обществом можно лишь руководствуясь в реальной политике принципами социальной солидарности, что означает осуществление политики в интересах большинства членов общества. Реально и эффективно действующие механизмы согласования и учета социальных интересов в процессе принятия политического решения позволят обратить мощную социальную энергию во благо Российского государства. Общество сможет понять и принять политику государства в том случае, если она будет основана на ценностях и интересах социума не только декларативно, но и реально.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ И ИСТОЧНИКОВ

НОРМАТИВНЫЕ ДОКУМЕНТЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО И РЕГИОНАЛЬНОГО УРОВНЕЙ

1. Аналитическая записка «Анализ анкет, посвященных проблемам демографической ситуации в Тамбовской области». Текущий архив аппарата Общественной палаты.
2. Аналитическая записка «О рабочих группах Общественной палаты». Текущий архив аппарата Общественной палаты областной думы.
3. Аналитическая записка «О структурировании институтов гражданского общества в Тамбовской области». По сведениям Управления Федеральной регистрационной службы Тамбовской области на 28.10.2005.
4. Вестник избирательной комиссии Тамбовской области. 2006. № 1 (22).
5. Доклад о состоянии гражданского общества в Тамбовской области. 2007 год. Общественная палата Тамбовской области. Тамбов, 2008.
6. Закон «Об Общественной палате РФ» // Сборник законов Российской Федерации. М., 2008.
7. Закон № 61-З «Об общественной палате Тамбовской области» от 23.06.2006.
8. Закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // Сборник законов РФ. М., 2008.
9. Закон РФ Тамбовской области № 234-З «О социальном заказе Тамбовской области». Тамбов. 17 сентября 2004 г.
10. Закон РФ «О коллективных договорах и соглашениях» // Сборник законов РФ. М., 2008.
11. Конституция РФ // Сборник законов РФ. М., 2008.
12. Конституция РФ. Проблемный комментарий. М., 2003.
13. Отдел стратегических социальных и социально-политических исследований ИСПИ РАН // Россия: на пути к возрождению. Социально-политическая ситуация в России в 2003 году. М., 2004.
14. ПАО от 28.08.2006 № 963 «Об обеспечении взаимодействия администрации области и органов исполнительной власти области с областной Думой в сфере законопроектной деятельности».
15. Пеньков В.Ф. Аналитическо-информационные материалы к «круглому столу» по теме «Этноконфессиональная толерантность как фактор развития культуры и безопасности в регионе». Текущий архив аппарата Общественной палаты Тамбовской области.

16. Положение о Государственном совете РФ // Сборник законов РФ. М., 2008.
17. Программа социально-экономического развития области на 2007–2010 гг. Текущий архив администрации области.
18. Программа социально-экономического развития Тамбовской области на 2007–2010 гг. «Реформирование государственного и муниципального управления и развитие институтов гражданского общества». Тамбов, 2007.
19. Справка о «Половозрастном составе и сферах деятельности членов Общественной палаты Тамбовской области». Текущий архив администрации Тамбовской области.
20. Справка. Обращения граждан за период с 1.01.2007 по 30.09.2007 г. Текущий архив аппарата Общественной палаты Тамбовской области.
21. Указ Президента РФ № 1602 «О создании Государственного совета РФ» // СЗ РФ. 2000. № 36.
22. Указ Президента РФ от 20 июня 2007 № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов власти субъектов РФ» является одним из основных показателей степени удовлетворенности населения деятельностью органов исполнительной власти субъекта РФ.
23. Устав (Основной Закон) Тамбовской области Российской Федерации. В ред. от 03.05.2007.
24. ФЗ «О политических партиях» // Сборник законов РФ. М., 2008.
25. ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Сборник законов РФ. М., 2008.
26. ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» // Сборник законов РФ. М., 2008.
27. ФЗ от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Сборник законов РФ. М., 2008.
28. ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // Сборник законов РФ. М., 2008.
29. ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» // Сборник законов Российской Федерации. М., 2008.

ТЕКСТЫ ПУБЛИЧНЫХ ВЫСТУПЛЕНИЙ, ОБРАЩЕНИЙ И ИНТЕРВЬЮ ПОЛИТИКОВ

30. PRO суверенную демократию. М., 2007.

31. Авакьян С. Точка отсчета – народ // Российская газета. 2006. 28 октября.
32. Бегин О. Тамбовская область. Факторы роста // VIP. Международный журнал о лидерах и для лидеров. 2008. № 1–2.
33. Воронцов В. А. В коридорах безвластия. М., 2006.
34. Ежегодные послания Президента РФ Федеральному Собранию 1994–2005. Новосибирск, 2006.
35. Иванов С. Триада национальных ценностей // PRO суверенную демократию. М., 2007.
36. Интервью А. Шохина // Власть. 2005. № 4.
37. Интервью В. Потанина // Власть. 2007. № 2.
38. Интервью И. Дискина // Власть. 2005. № 7.
39. Интервью М. Прусака // Власть. 2006. № 7.
40. Интервью С. Мирошникова // Власть. 2005. № 10.
41. Интервью Х. Скардта // Власть. 2006. № 46.
42. Кашин В. Ответственность перед народом. М., 2007.
43. Медведев Д. Для процветания всех надо учитывать интересы каждого // Эксперт. 2006. № 28.
44. Примаков Е. Социальная ответственность бизнеса в современной России // Россия на пути к возрождению. М., 2004.
45. Путин В. Вступительное слово на заседании Государственного совета «О механизмах взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти при разработке программ комплексного социально-экономического развития регионов» // Избранные речи и выступления. М., 2008.
46. Путин В. Выступление на заседании Торгово-промышленной палаты РФ, 23 декабря 2003 года // Россия на пути к возрождению. М., 2004.
47. Путин В.В. Вступительное слово на XIV съезде Российского союза промышленников и предпринимателей // Избранные речи и выступления. М., 2008.
48. Путин В.В. Выступление на общероссийском собрании советов муниципальных образований субъектов Федерации // Избранные речи и выступления. М., 2008.
49. Путин В.В. Выступление на расширенном заседании Правительства с участием глав субъектов Российской Федерации 13 сентября 2004 года // Вся политика. М., 2006.
50. Путин В.В. Избранные речи и выступления. М., 2008.
51. Путин В.В. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ, 2005 год // Вся политика. М., 2006.

52. Путин В.В. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ, 2006 // Власть. 2006. № 19.
53. Путин В.В. Послание Президента РФ Федеральному Собранию, 2000 // Вся политика. 2006.
54. Путин В.В. Послание Президента РФ Федеральному Собранию, 2005 год // Вся политика. М., 2006.
55. Путин В.В. Послание Федеральному Собранию РФ. 26 апреля 2007 год // Избранные речи и выступления. М., 2008.
56. Путин В.В. Россия на рубеже тысячелетий. 01.02.2000 // <http://www.e-government.ru>
57. Сурков В. Русская политическая культура. Взгляд из утопии // Русский журнал. 2007. 15 июня.
58. Текст обращения тринадцати «Выйти из тупика» // Власть. 2006. № 14.

ПУБЛИКАЦИИ ЗАРУБЕЖНЫХ АВТОРОВ

59. Ake C. A Theory of Political Integration. Homewood. 1967.
60. Almond G., Powell G. Comparative politics: A development approach. Boston, 1966.
61. Bealey F. Stability and Crisis: Fears About Threats to Democracy // European Journal of Political Research. 1987. Vol.15. № 6.
62. Benhabib S. Deliberative Rationality and Models of Democratic Legitimacy // Constellations, 1994. April. № 1.
63. Bentley A. The Process of Government: A Study of Social Pressures. New Brunswick, 1995.
64. Berger S. Organizing Interests in Western Europe. Cambridge. 1983.
65. Cheibub J. Minority Governments, Deadlock Situations, and the Survival of Presidential Democracies // Comparative Politics Studies. 2002. № 3.
66. Berger S. Organizing Interests in Western Europe. Cambridge. 1983.
67. Berry J.M., Portney K.E., Tompson K. The Rebirth of Urban Democracy // Джанда К., Бери Д.М., Голдман Д., Хула К.В. Трудным путем демократии: Процесс государственного управления в США. М., 2006.
68. Besset J. The Mild Voice of Reason: Deliberative Democracy and American National Government, Chicago Press, 1994.
69. Dahl R. A Preface to Democratic Theory. Chicago, 1950.
70. Deutsch K.W. The nerves of Government: Models of Political Communications and Control. N.Y., 1966.

71. Deutsch K.W. The nerves of Government: Models of Political Communications and Control. N.Y., 1966.
72. Dixon P. Consociationalism and the Northern Ireland Peace Process: The Glass Half Full or Half Empty? // Nationalism and Ethnic Politics. 1997. № 3/36.
73. Dowding K.M. KimberR. The Meaning and Use of "Political Stability" // European Journal of Political Research. 1983. Vol.11. №3.
74. Ferguson. Principals of Moral and Political Science. 1792. Edinburgh, Vol. 1.
75. Hamilton A., Madison J., and Jay J. The Federalist Papers: A Collection of Essays Written in Support of the Constitution of the United States. Garden City, 1966.
76. Lijphart A. Consociational Democracy in World Politics. 1969.
77. Miller N. Pluralism and Social Choice // American Political Science review. 1983. № 3.
78. Olson M. The Logic of Collective Action: Public Goods and The Theory of Groups. London. 1965.
79. Schmitter P. Interest Intermediation and Regime Governability in Contemporary Western Europe and North America. Cambridge. 1983.
80. Schmitter Ph., Lembruch G. Trends toward Corporatist Intermediation. Beverly Hills. 1979.
81. Sorauf F. Inside of Campaign finance: Myths and Realities. London. 1992.
82. Spencer H. Social statics or the conditions essential to human happiness. N.Y., 1882.
83. Steiner J. Amicable Agreement versus Majority Rule: Conflict Resolution in Switzerland. Chapel Hill, 1974.
84. Stigler G. The Citizen and the State: Essays on Regulation. London. 1975.
85. Strom K. Minority Governments in Parliamentary Democracies: The Rationality of Nonwinning Cabinet Solutions // Comparative Politics Studies. 1984. № 2.
86. Summary of PAC Contributions to Federal Candidates During 1999-2000 // Federal Election Commission press Release. 2001. 31 May.
87. Truman D. The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion. Greenwood Press, 1951.
88. Vanhanen T. Process of Democratization: A Comparative Study of 147 States (1980-88). N.Y., 1990.
89. Алмонд Г., Пауэлл Дж., Строси К., Далтон Р. Сравнительная политология сегодня. М., 2002.
90. Аристотель. Политика. Афинская полития. М., 1997.

91. Банс В. Элементы неопределенности в переходный период // Политические исследования. 1993. № 1.
92. Бьюкенен Дж., Таллок Г. Расчет согласия. Логические основания конституционной демократии // Сочинения. М., 1997.
93. Вебер А. Устойчивая Россия? Наши перспективы и концепция устойчивого развития // Свободная мысль. 1999. № 5.
94. Вебер М. Политика как призвание и профессия // Избранные произведения. М., 1990.
95. Гоббс Т. Левиафан // Соч. в 2 тт. Т.1. М., 1989.
96. Гоббс Т. Левиафан, или материя, форма и власть государства церковного и гражданского // Вся политика. М., 2006.
97. Горовиц Д. Состязание идей // Теория и практика демократии...
98. Гутман Э., Томпсон Д. Демократия и разногласия // Теория и практика демократии. Избранные тексты. М., 2006.
99. Дарендорф Р. Современный социальный конфликт. Очерк политики свободы. М., 2002.
100. Джанда К., Бери Д.М., Голдман Д., Хула К.В. Трудным путем демократии: Процесс государственного управления в США. М., 2006.
101. Дюверже М. Политические партии. М., 1997.
102. Дюркгейм Э. О разделении общественного труда. М., 1991.
103. Зиммель Г. Конфликт современной культуры. Пг., 1923.
104. Истон Д. Категории системного анализа политики // Антология мировой политической мысли. Зарубежная политическая мысль. М., 1997. В 5 тт. Т. 2.
105. Козер Л. Функции социальных конфликтов. М., 2002.
106. Лейпхарт А. Демократия в многосоставных обществах. Сравнительное исследование. М., 1997.
107. Лейпхарт А. Консоциональная демократия // Теория и практика демократии. Избранные тексты. М., 2006.
108. Липсет С., Роккан С. Структуры размежеваний, партийные системы и предпочтения избирателей. Предварительные замечания // Политическая наука. Социально-политические размежевания и консолидация партийных систем. Сб. науч. тр. М., 2007.
109. Маркс К. Нищета философии (1847) // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т.25.
110. Миллер Н.Р. Плюрализм и общественный выбор // Теория и практика демократии. Избранные тексты. М., 2006.
111. Мэтьюз Д. Демократия: эксперты и политики // Трудности перехода: демократия в России. М., 2004.

112. Норт Д. Институциональные изменения: рамки анализа // Вопросы экономики. 1997. № 3.
113. Ноэль-Нойман Э. Общественное мнение. Открытие спирали молчания. М., 1996.
114. Острогорский М.Я. Демократия и политические партии. М., 1997.
115. Парсонс Т. Система современных обществ // Антология мировой политической мысли. Зарубежная политическая мысль. М., 1997. В 5 т. Т. 2.
116. Парсонс Т. Функциональная теория изменений // Американская социологическая мысль. М., 1994.
117. Парсонс Т. Функциональная теория изменений // Американская социологическая мысль. М., 1994.
118. Пшеворский А. Демократия и рынок. М., 2000.
119. Растоу Д. Переходы к демократии: попытка динамической модели // Политические исследования. 1996. № 5.
120. Робер М., Тильман Ф. Психология индивида и группы. М., 1988.
121. Ролз Дж. Теория справедливости. 1972.
122. Ротстайн Б. Политические институты: общие проблемы // Политическая наука: новые направления. М., 1999.
123. Руссо Ж.Ж. Об общественном договоре // Теория и практика демократии. Избранные тексты. М., 2006.
124. Стром К. Правительства меньшинства в парламентских демократиях: рациональность невыигрышных решений о поддержке кабинета // Там же.
125. Сартори Дж. Вертикальная демократия // Полис. 1993. № 2.
126. Трумэн Д. Процесс государственного управления: политические интересы и общественное мнение // Теория и практика демократии. Избранные тексты. М., 2006.
127. Трумэн Д. Процесс государственного управления: политические интересы и общественное мнение // Теория и практика демократии. Избранные тексты. М., 2006.
128. Турен А. Возвращение человека действующего. Очерк социологии. М., 1998.
129. Фишкин Д.С. Глас народа // Теория и практика демократии. Избранные тексты. М., 2006.
130. Хайек Ф. Право, законодательство, свобода: современное понимание либеральных принципов справедливости и политики. М., 2006.

131. Хакен Г.С. Иерархии неустойчивостей в самоорганизующихся системах и устройствах. М., 1985.
132. Хантингтон С. Третья волна. Демократизация в конце XX века. М., 2003.
133. Чейбуб Х.А. Правительство меньшинства, ситуация взаимоблокирования и долговечность президентских демократий // Теория и практика демократии // Политические исследования. 1999. № 3.
134. Шмиттер Ф. Процесс демократического транзита и консолидация демократии // Политические исследования. 1999. № 3.
135. Шмиттер Ф. Узвязка интересов и управляемость политических режимов в современной. Избранные тексты. М., 2006.
136. Эрроу К. Коллективный выбор и индивидуальные ценности. М., 2004.
137. Юм Д. Исследования о принципах морали Соч. В 2-х тт. Т.1. М., 1996.

СПРАВОЧНЫЕ МАТЕРИАЛЫ

138. Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1988.
139. Дербишайр Д.Д., Дербишайр Я. Политические системы мира: В 2-х тт. М., 2004.
140. Политическая энциклопедия. В 2-х тт. М., 1999.
141. Социологическая энциклопедия. В 2-х тт. М., 2003.
142. Политология. Лексикон. М., 2007.
143. Категории политической науки. М., 2002.
144. Социальные технологии: толковый словарь. М., 2000.

МОНОГРАФИИ И НАУЧНЫЕ СТАТЬИ ОТЕЧЕСТВЕННЫХ АВТОРОВ

145. Айвазова С.Г., Кертман Г.Л. Мужчины и женщины на выборах. Гендерный анализ. М., 2000.
146. Ачкасов В.А., Грызлов В.Б. Институты западной представительной демократии в сравнительной перспективе. СПб., 2006.
147. Батулин Ю.М., Ильин А.Л., Кадацкий В.Ф. Эпоха Ельцина: Очерки политической истории. М., 2001.
148. Беляева Н.Ю. Общественное участие в принятии властных решений // Тезисы докладов. IV Всероссийский конгресс политологов «Демократия, безопасность, эффективное управление: новые вызовы политической науке». М., 2006.
149. Борзова Е.Л., Бурдукова И.И. Политические и избирательные системы государств мирового сообщества. СПб., 2004.
150. Брянцев И.И. Некоторые аспекты политической эволюции Общественной палаты Саратовской области как субъекта публичной

- политики в период с 1996 по 2005 гг. // Тезисы докладов. IV Всероссийский конгресс политологов «Демократия, безопасность, эффективное управление: новые вызовы политической науке». М., 2006.
151. Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. М., 2001.
152. Василькова В.В. Порядок и хаос в развитии социальных систем: синергетика и теория социальной организации. СПб., 1999.
153. Василькова В.В. Самоорганизация в социальной жизни // Социально-политический журнал. 1993. № 8.
154. Венгеров А. Синергетика и политика // Общественные науки и современность. 1993. № 4.
155. Воробьева В.Ю. Проблемы реформирования избирательной системы в постсоветский период. СПб., 2001.
156. Гельман В. Россия регионов: трансформация политических режимов. М., 2000.
157. Голосов Г.В. Сфабрикованное большинство: Конверсия голосов в места на думских выборах 2003 г. // Политические исследования. 2005. № 1.
158. Городецкая И.Е. Движение потребителей в России // МЭиМО. 1995. № 10.
159. Дахин А.В. Российские политические практики: публичная, экспертная и профессиональная демократия и проблемы регионального развития // Трансформация политической системы России: проблемы и перспективы. М., 2007.
160. Дахин А.В. Система государственной власти в России: феноменологический транзит // Политические исследования. 2006. № 1.
161. Делокаров К.Х. Рационализм и социосинергетика // Общественные науки и современность. 1991. № 1.
162. Делокаров К.Х. Системная парадигма современной науки и синергетика // Общественные науки и современность. 2000. № 6.
163. Дзялошинский И.М. Гражданские коммуникации и публичная политика // Тезисы докладов. IV Всероссийский конгресс политологов «Демократия, безопасность, эффективное управление: новые вызовы политической науке». М., 2006.
164. Дзялошинская М. Центры публичной политики: от теории к практике // Ридер по курсу «Центры публичной политики». М., 2006.
165. Дилигенский Г.Г. Путин и российская демократия // Россия и Европа: Отношения на рубеже веков. М., 2001. № 4.

166. Дынкин А., Пискунов Д., Перегудов С. и др. Корпоративное гражданство: концепции, мировая практика, российские перспективы. М., 2004.
167. Зеленко Б.И. Партийно-электоральная система в России: региональные аспекты. М., 2003.
168. Зиновьев А.В., Поляшова И.С. Избирательная система России: (Теория, практика и перспективы). СПб., 2003.
169. Зудин А. Неокорпоративизм в России? Государство и бизнес при Владимире Путине // Pro-et-Contra. 2002.
170. Зяблук Н. Лоббизм в политической системе США. М., 1997.
171. Иванов А. Корпоративизм – современный путь хозяйственно-го развития // Россия на пути к возрождению. М., 2004.
172. Иванченко А.В., Любарев А.Е. Российские выборы от перестройки до суверенной демократии. М., 2007.
173. Избирательная реформа: опыт, проблемы, перспективы. М., 1993.
174. Институциональная политология: современный институционализм и политическая трансформация России. М., 2006.
175. Ирхин Ю.В. Особенности функционирования гражданского общества в России и в сфере публичной политики // Трансформация политической системы России: проблемы и перспективы. М., 2007.
176. Князева Е.Н., Курдюмов С.П. Законы эволюции и самоорганизации сложных систем. М., 1994.
177. Ковалев В.А. Российская политика и федерализм в рамках «управляемой демократии»: последствия отмены губернаторских выборов // Политическая наука. 2007. № 2.
178. Корнев М.О. О роли и месте региональных отделений политических партии в общественных палатах субъектов Федерации // Вестн. Тамб. ун-та. Сер., Гуманитарные науки. Вып.2, 2005.
179. Кулик А.Н. «Гражданский форум»: состоялся ли диалог власти и общества? // Россия в условиях трансформаций. Вып.18–19. М., 2002.
180. Кынев А.В. Переход к смешанным выборам в регионах: «Принудительная трансформация» // Политические исследования. 2004. № 2.
181. Лапкин В.В., Пантин В.И. Эволюция массовых политических ориентаций и динамика властных институтов в современной России // Россия. Политические вызовы XXI века. М., 2002.
182. Левада Ю. Ищем человека. Социологические очерки, 2000–2005. М., 2006.

183. Левашов В.К. Социополитическая динамика российского общества (2000–2006). М., 2007.
184. Лексин В.И. Проблемы согласования интересов // Федерализм. 2003. № 2.
185. Лепехин В. Лоббизм. М., 1995; Финансово-промышленные группы и конгломераты в экономике и политике современной России. М., 1999.
186. Ловцов Д. О парадигме национальной безопасности России // Обозреватель – Observer. 1999. № 9.
187. Локосов В.В. Стабильность общества и система предельно-критических показателей его развития // Социологические исследования. 1998. № 4.
188. Макарычев А.С. Стабильность и нестабильность при демократии: методологические подходы и оценки // Политические исследования. 1998. № 1.
189. Макарычев А.С., Корнилов А.А. Параметры европейской стабильности: взгляд из Копенгагена // Политические исследования. 1992. № 3.
190. Мелкумов А.А. Особенности формирования канадской политической культуры // Вестн. Моск. ун-та. Сер.12. Политические науки, 1998. № 2.
191. Мельвиль А.Ю. Демократические транзиты (теория, методология и прикладные аспекты). М., 1999.
192. Нравственные ограничения войны: проблемы и примеры. М., 2002.
193. «Новая Россия»: проблема доверия в современном российском политическом сообществе. М., 2007.
194. Осипов Г.В. Предисловие // Социополитическая динамика российского общества (2000–2006). М., 2007.
195. Осипов Г.В. Социология и социальное мифотворчество. М., 2002.
196. Патрушев С.В. Гражданская активность россиян в сравнительно-институциональном контексте: факторы трансформации // Трансформация политической системы России: проблемы и перспективы. М., 2007.
197. Пеньков В.Ф. Коммуникативный ресурс электорального процесса в российской провинции: тамбовский случай // Трансформация политической системы России: проблемы и перспективы. М., 2007.
198. Перегудов С., Лапина Н., Семенов И. Группы интересов и Российское государство. М., 1999.

199. Перегудов С.П. Корпорации в политике // Политология. Лексикон. М., 2007.
200. Перегудов С.П. Корпорации, общество, государство: эволюция отношений. М., 2003.
201. Понеделков А.В., Старостин А.М. Элитологи об элитах. Ростов-на-Дону, 2007.
202. Пригожин И., Стенгерс И. Порядок из хаоса. Новый диалог человека с природой. М., 2000.
203. Пшизова С.Н. Группы интересов // Политология. Лексикон. М., 2007.
204. Родионов Ю.Н. Теневые социальные рынки // Россия: на пути к возрождению. М., 2004.
205. Романов О.А. Изменение Конституции без изменения текста Конституции (на основе применения договора в публичном праве) // Трансформация политической системы России: проблемы и перспективы. М., 2007.
206. Россия: на пути к возрождению. Социально-политическая ситуация в России в 2003 году. М., 2004.
207. Рубинский Ю.И. Конфликт и компромисс в политической культуре Франции // Полития. 2001. № 3.
208. Салмин А.М. Предисловие научного редактора // Демократия в многосоставных обществах...
209. Санжаревский И.И. Пропорциональность в современных социально-политических отношениях. Саратов, 2004.
210. Сельцер Д.Г. Новая номенклатура? Главы администраций городов и районов России, 1991-2005 гг. //PRO NUNS: Современные политические процессы. Вып 7. Субъектное поле политики. Элита. Номенклатура .Бюрократия /Редкол. О.В.Гаман-Голутвина (пред), В.Ф.Пеньков, Д.Г.Сельцер; Федеральное агентство по образованию, Тамб.гос.ун-т им.Г.Д.Державина, Избирательная комиссия Тамб.обл, Исследовательский комитет РАПН по политической элитологии. Тамбов, 2007. С.179-199.
211. Сергеев В.М. Демократия как переговорный процесс. М., 1999.
212. Скринская Т.П. Информационно-аналитическая поддержка процессов подготовки и принятия коллегиальных политических решений // Тезисы докладов. IV Всероссийский конгресс политологов «Демократия, безопасность, эффективное управление: новые вызовы политической науке». М., 2006.
213. Смирнов Д.А. Эксперт и его общественный интерес: проблема независимости экспертных оценок // Тезисы докладов. IV Всерос-

- сийский конгресс политологов «Демократия, безопасность, эффективное управление: новые вызовы политической науке». М., 2006.
214. Соловьев А.И. «Противоречия согласительных процедур в России» // Полис. 1996. № 5.
215. Социальные конфликты в условиях системных трансформаций / отв. ред. А.В.Глухова. Воронеж, 2005.
216. Сунгуров А.Ю. Модели развития института омбудсмена (уполномоченный по правам человека) // Тезисы докладов. IV Всероссийский конгресс политологов «Демократия, безопасность, эффективное управление: новые вызовы политической науке». М., 2006.
217. Тамбовцев В. Ресурсы и национализм // Ведомости. М., 2005. 8 дек.
218. Тезисы докладов. IV Всероссийский конгресс политологов «Демократия, безопасность, эффективное управление: новые вызовы политической науке». М., 2006.
219. Титаренко В.А. Политические механизмы в управленческой системе России: традиции и современность. Саратов, 2004.
220. Толстых П.А. Практика лоббизма в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. М., 2006.
221. Трансформация политической системы России: проблемы и перспективы. М., 2007.
222. Туровский Р.Ф. Механизм представительства региональных интересов на федеральном уровне в России: существующие проблемы и пути их решения // Тезисы докладов. IV Всероссийский конгресс политологов «Демократия, безопасность, эффективное управление: новые вызовы политической науке». М., 2006.
223. Урнов М., Касамара В. Современная Россия: вызовы и ответы. М., 2005.
224. Фадеев В. Сохранить эффективное государство в существующих границах. Эксперт. 2005. № 13.
225. Чернышов Ю.Г. Общественная палата – «симулякр» или институт гражданского общества в современной России? // Тезисы докладов. IV Всероссийский конгресс политологов «Демократия, безопасность, эффективное управление: новые вызовы политической науке». М., 2006.
226. Шабров О.Ф. Политическое управление. Проблемы стабильности и развития. М., 1997.
227. Якимец В.Н. Публичная политика в России: особенности, проблемы, перспективы (по материалам социологических исследований) // Тезисы докладов. IV Всероссийский конгресс политологов

«Демократия, безопасность, эффективное управление: новые вызовы политической науке». М., 2006.

228. Яницкий О. Эволюция экологического движения в России. М., 1996.

РЕСУРСЫ ИНТЕРНЕТА

229. Сайт общественной палаты <http://www.op-tambov.ru>

230. Сайт управления по связям с общественностью администрации области <http://www.publ.tambov.gov.ru>

231. Сайт администрации Тамбовской области <http://www.tambov.gov.ru>

232. Сайт областной Думы Тамбовской области <http://www.regadm.tambov.ru>

233. Сайт Российской академии государственной службы: <http://www.rags.ru>

234. Данные ФОМ, 2005 <http://www.fom.ru>

235. Данные «Левада-центр» <http://www.levada.ru>.

236. Данные ВЦИОМ, 2006 <http://www.wciom.ru>

237. Тамбовский библиотечный портал <http://www.tambovlib.ru>

238. <http://www.president.kremlin.ru>

239. <http://russia.agama.com.aport>

240. <http://www.akdi.ru>

241. <http://www.altavista.telia.com>

242. <http://www.cityline.ru>

243. <http://www.council.gov.ru>

244. <http://www.duma.ru>

245. <http://www.exite.com>

246. <http://www.gov.ru>

247. <http://www.government.gov.ru>

248. <http://www.ikd.ru>

249. <http://www.lycos.com>

250. <http://www.op-tambov.ru>

251. <http://www.politstudies.ru>

252. <http://www.rambler.ru>

253. <http://www.religare.ru>

254. <http://www.yahoo.com>

255. <http://www.fom.ru>

256. <http://www.levada.ru>.

257. <http://www.wciom.ru>

258. Центр конфликтологии Института социологии РАН

259. <http://www.conflictology.isras.ru>

260. Сайт электронной библиотеки <http://www.auditirium.ru>

261. Сайт журналов «Политические исследования» и «Мировая экономика и международные отношения» <http://www.politstudies.ru>
262. Сайт научных статей по конфликтологии <http://www.conflictology.spb.ru>
263. Конфликтологический журнал
264. <http://www.conflictology.narod.ru>
265. Политология в современной России <http://www.spb.polit.ru>
- МАТЕРИАЛЫ ПЕРИОДИЧЕСКИХ ИЗДАНИЙ**
266. Экспертная оценка // Власть. 2007. № 3.
267. Волхонский Б. Фикция протеста // Власть. 2005. № 23.
268. Федюкин И. Раздвоение ВВП // Власть. 2007. № 17.
269. Дубовик Д. Концепция изменилась // Политбюро. 2003. № 19.
270. Хамраев В. Самолечение государственного масштаба // Политбюро. 2003. № 15.
271. Хамраев В., Камышев Д. Льготный рефлекс // Власть. 2005. № 3.
272. Камышев Д. Беспартийные, шаг назад! // Власть. 2004. № 19.
273. Батинич М. Трехсотлетнее несогласие // Власть. 2007. № 41.
274. Колесников А. Кудри решают все // Власть. 2007. 20 дек.
275. Куцылло В. Как советоваться с гражданским обществом // Власть. 2005. № 25.
276. Куцылло В. Еще одна кремлевская палата // Власть 2005. № 25.
277. Куколевский А. Путин отошел от личной жизни // Власть. 2007. № 41.
278. Нагорных И. Общественная заплата // Власть. 2007. № 2.
279. Амирханян А. От апостола Петра до президента Путина // Политбюро. 2003. № 19.
280. Смирнов К., Камышев Д. Февраль без революции // Власть. 2005. № 4.
281. Идиатуллин Ш. Мэров используют без назначения // Власть. 2006. № 46.
- ДИССЕРТАЦИИ И АВТОРЕФЕРАТЫ ДИССЕРТАЦИЙ**
282. Аверьянова О.М. Политический интерес как категория социальной философии. Автореф ... дисс. канд. филос. наук. М., 1999.
283. Власова Н.В. Проблема прозрачности политического процесса в современной России. Автореф. ... дисс. канд. полит. наук. Саратов, 2007.
284. Згонник Л.В. Институциональные механизмы согласования интересов в условиях рыночно-трансформирующейся экономики. Автореф ... канд. экон. наук. Ростов-на-Дону, 2003.

285. Колесников И.А. Интересы этнических групп в деятельности политических партий. Автореф ... канд. полит. наук. М., 2005.
286. Лобазова О.Ф. Гармонизация отношений социальных групп через согласование их интересов. Автореф ...к анд. филос. наук. М., 1995.
287. Мартиросян С.А. Социальный интерес в политическом пространстве: социально-философский анализ. Автореф ... канд. филос. наук. Ростов-на-Дону, 2005.
288. Санжаревский И.И. Проблема пропорциональности в системе политических отношений общества. Дисс д-ра полит. наук. Саратов, 2004.
289. Титаренко В.А. Политические механизмы управления в Российском государстве. Дисс д-ра полит. наук. Саратов, 2005.
290. Фомин О.Н. Политические механизмы регулирования общественных отношений. Автореф ... дисс. д-ра полит. наук. Саратов, 2002.

СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|---|----|
| ВВЕДЕНИЕ..... | 2 |
| Г л а в а I. Теоретические аспекты проблемы функционирования политических механизмов согласования общественных интересов | 5 |
| §1. Упорядоченность общественно-политических процессов и поддержания порядка в социуме как основополагающая функция современного государства..... | 5 |
| §2. Основные подходы к группировке механизмов согласования, сбалансированности интересов в обществах с государственным устройством..... | 10 |
| а) Механизмы самоорганизации систем..... | 11 |
| б) Механизмы, целенаправленно создаваемые людьми..... | 13 |
| §3. Правильные и неправильные модели механизмов согласования общественных интересов..... | 16 |
| §4. Представительная демократия как универсальный механизм согласования общественных интересов..... | 17 |
| а) Политические партии как механизм согласования общественных интересов и их трансляции в систему политической власти..... | 20 |
| б) Законодательная инициатива граждан как проявление прямой демократии..... | 24 |
| §5. Мажоритарные, плюралистические и консенсусные модели функционирования политической власти..... | 29 |
| а) Совещательность как элемент мажоритарности..... | 33 |
| б) Плюрализм как модель принятия политического решения..... | 39 |
| в) Консенсусная модель принятия политического решения..... | 42 |
| Г л а в а II. Механизмы согласования интересов в современной России в контексте укрепления государственной власти..... | 54 |
| §1. Укрепление российской государственности: от идеологии стабилизации, к идеологии консолидации..... | 54 |
| §2. Сужение сферы публичной политики как следствие процесса вертикализации и укрепления государственной власти..... | 57 |
| §3. Уровни демократических механизмов диалога власти и общества..... | 58 |
| §4. Договор как механизм достижения общего согласия и минимизации конфликтов между личными и общественными интересами..... | 60 |
| §5. Политическая практика опыта проведения референдумов..... | 64 |

| | |
|---|-----|
| §6. Инфраструктура экспертной демократии..... | 69 |
| а) Консультации с институтами гражданского общества в ходе подготовки государственного решения..... | 69 |
| б) Общественная палата как институт обеспечения обратной связи между представителями власти и общества.... | 72 |
| в) Местное самоуправление и вертикаль государственной власти..... | 77 |
| г) Профессионализм общественной экспертизы..... | 79 |
| § 7. Представительная демократия как эффективный механизм согласования общественных интересов | 83 |
| § 8. Диалог с бизнесом..... | 87 |
| § 9. Кадровая политика и согласование интересов..... | 91 |
| Г л а в а III. Способы согласования интересов в политической практике российского региона (на примере Тамбовской области).. | 100 |
| §1. Институциональные основы региональной практики достижения согласия и компромисса..... | 100 |
| §2. Представительство интересов граждан посредством политических партий и общественных организаций..... | 104 |
| §3. Права граждан как критерий оценки политического участия..... | 106 |
| §4. Перспективное планирование и согласование интересов.. | 110 |
| §5. Региональная общественная палата как площадка согласования интересов и формирования работающих механизмов гражданского контроля | 112 |
| §6. Согласование кандидатуры главы исполнительной власти региона..... | 121 |
| §7. Совещательные механизмы экспертной демократии..... | 124 |
| ЗАКЛЮЧЕНИЕ..... | 128 |
| Список литературы и источников..... | 133 |