



Электронная библиотека
Гражданское общество в России

М. Б. Горный

Общественное участие некоммерческих организаций

Электронный ресурс

URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Gornyi_uchastie.pdf

Перепечатка с сайта центра «Стратегия»
<http://strategy-spb.ru>

URL:<http://www.civisbook.ru>

М. Б. Горный

Общественное участие некоммерческих организаций



1. Настоящая работа посвящена общественному участию: классификации его типов, форм, методов, анализу условий и моделей; а также анализу деятельности НКО на различных стадиях процесса принятия властных решений. В качестве примера общественного участия приводится взаимодействие НКО регионов Северо-Запада России с властными структурами.¹

Под общественным участием мы здесь будем понимать участие общества (НКО, других объединений, отдельных граждан) в процессе принятия властных решений (политическом процессе).

Для анализа общественного участия будем использовать модель политико-управленческого цикла, созданную еще в 1970-1980-е годы и представляющую политический процесс как замкнутый цикл, разделенный на определенные «стадии» или «фазы».

Аналитическое разделение политического процесса на «вход» и «выход» («черный ящик» политической системы Д. Истона) может лишь в наиболее общем виде объяснить мотивации и интересы акторов, которые

¹ Исследование такого взаимодействия выполнено в 2003-2006гг экспертами СПб центра «Стратегия» и Европейского университета в СПб в следующих регионах: Республика Карелия, Ленинградская, Псковская, Новгородская, Вологодская и Калининградская области. См. Яргомская Н., Белокурова Е., Ноженко М., Торхов Д. Почему НКО и власти нужны друг другу. Модели взаимодействия в регионах Северо-Запада. – В кн.: Публичная политика: вопросы мягкой безопасности в Балтийском регионе - СПб, Норма, 2004; с. 52-147; Е.Белокурова, М.Ноженко, Н.Яргомская. Молодежная политика в регионах Северо-запада: сравнительное исследование общественного участия на разных стадиях принятия решений. – В кн.: Фабрики мысли и центры публичной политики: исследовательская функция - СПб, Норма, 2006, в печати.

способствуют становлению того или иного механизма общественного участия. Тем не менее, сведение всего политического процесса лишь к этим двум этапам не дает детального представления о наиболее эффективных механизмах участия НКО в процессе принятия и реализации решений. Это связано с тем, что не менее важной его частью является процесс согласования при выработке того или иного политического решения, поэтому необходимо более детально рассмотреть различные стадии принятия и реализации политических решений.

На сегодняшний день существует множество версий описания фаз политико-управленческого цикла. Так, А. Дегтярев, проанализировав многие из них, приходит к выводу, что число выделяемых фаз варьируется у разных авторов от пяти до восемнадцати.²

Мы в данной работе выделяем следующие фазы (стадии) политического цикла (процесса принятия властных решений):

- Идентификация проблемы
- Поиск альтернативных решений
- Лоббирование
- Принятие решения
- Реализация решения
- Мониторинг
- Контроль.

Стадии «идентификации проблемы», «поиска альтернативных решений», «лоббирования» и «принятия решения» мы будем связывать со «входами» политической системы, а стадии «реализации решения», «мониторинга» и «контроля» - с «выходами».

Несмотря на то, что данные стадии образуют определенную логическую последовательность, политический процесс представляет собой цикл, который подразумевает как выработку новых, так корректировку прежних решений. При этом прошлые и вновь предлагаемые решения могут не только находиться во взаимосвязи, но и конкурировать друг с другом.³

² Дегтярев А. Принятие политических решений, М.: Издательство КДУ, 2004, с. 157.

³ Jann W., Wegrich K. Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Circle, in: Schubert K., Bandelow N. (eds.) Lehrbuch der Politikfeldanalyse, Muenchen, Wien: R. Oldenbourg Verlag, 2003, S. 82.

2. Классификация типов общественного участия основана на (а) значимости гражданского общества и гражданского контроля для (б) стабильности демократической политической системы и (в) ее эффективности. Так, например, Арнштайн предлагает восьмиступенчатую лестницу типов участия, уровни которой объединяет в три группы:⁴

Степени гражданской власти

- (8) Гражданский контроль
- (7) Делегирование полномочий
- (6) Партнерство
- Степени имитации участия
- (5) Задабривание
- (4) Консультации
- (3) Информирование
- Не-участие
- (2) Терапия
- (1) Манипуляция

Лестница ведет от уровня не-участия к участию НКО в политическом процессе.

Эти типы естественно разбиваются на три модели. Первые две из них ориентированы на «вход» политической системы и выполняют такие функции, как артикуляция и агрегация интересов⁵.

Подробнее. *Нормативная модель (модель гражданского общества)* исходит из общей концепции гражданского общества. В рамках данной концепции НКО выступают важными институтами, осуществляющими связь между публичной и частной сферами. В качестве институциональных структур гражданского общества они выполняют функции контроля подотчетных обществу органов власти. Кроме того, им приписывается мобилизационная и социализирующая функции социально и политически активного населения. Корни этой концепции уходят в либеральную традицию, которая отводит гражданскому обществу важную роль "контролера" и "ограничителя" произвола государства.

Наиболее эффективно эта модель реализована в Калининградской области, где консенсус относительно значимости гражданского общества

⁴ Arnstein S. A ladder of citizen participation // Journal of the Royal Town Planning Institute, April 1971.

⁵ Ibid.

среди властей и НКО привел к созданию законодательной базы для их эффективного взаимодействия и контроля НКО за органами власти (региональные законы об общественном участии, об обязанности властей предоставлять информацию о своей деятельности и др.).

Наименее эффективна данная модель в Псковской области, где НКО и региональные власти конфликтуют друг с другом, и, как следствие, НКО отстранены от контроля региональной власти.

Вторая модель (*легитимационная*). Эта модель предполагает участие НКО на стадии выработки политических решений. Степень политического влияния НКО на процесс принятия решений зависит от типа доминирующей политической культуры и взаимных ожиданий общества и власти относительно возможностей этого влияния. НКО могут быть отстранены от реального политического процесса, и выполнять лишь церемониальную представительную функцию, но могут и иметь реальные политические полномочия в процессе выработки решений. НКО здесь выступают как проводники требований и поддержки на входе в политическую систему. В целом, однако, вне зависимости от типа политической системы — демократической или авторитарной — "проводники" на политическом "входе" рассматриваются органами власти как источники дополнительной легитимности для государства. Без тех или иных форм институционализированного общественного участия не обходится на сегодня ни одна сложная политическая система.

Конкретные формы взаимодействия эта модель получает в таких институциональных рамках как Общественные палаты, Экспертные советы и т.д., а также через информирование и консультации. В созданных институтах взаимодействие НКО и органов власти может быть символическим, но может и свидетельствовать о значимости НКО в процессе принятия политических решений.

Наиболее продвинута эта модель в Новгородской области. Успешность воплощения на практике данной модели в Новгородской области, где широко распространены формы прямого и непрямого участия граждан и НКО в процессе принятия политических решений, связана с такой ее особенностью как развитая в ней интерпретация необходимости общественного участия в силу традиций Новгородской вечевой республики. Кроме этого, руководители области, в первую очередь губернатор, признает необходимость поддержки своих решений общественными организациями.

Эффективна эта модель также в Псковской области и в Республике Карелия, но уже по совершенно другой причине. В данных регионах различные уровни и ветви власти конфликтуют (или конфликтовали в недалеком прошлом) между собой и используют НКО для придания своим действиям большей легитимности, особенно активность властей по отношению к НКО проявляется во время избирательных кампаний. Наименее успешна легитимационная модель в Ленинградской области, где региональные власти отказывают НКО в участии в обсуждении и принятии властных решений.

Третья модель (*инструментальная*). Инструментальная функция эффективного решения социальных проблем ставится здесь во главу угла. Инструментальная модель подразумевает участие НКО на "выходе" политической системы при решении определенных социальных и других проблем общества.

Очевидно, что как в случае с политическими возможностями на "входе", инструментальные возможности НКО на "выходе" могут варьироваться от формального участия и пассивного принятия директив и указаний до политической вовлеченности и наделения НКО полномочиями и ответственностью за эффективную реализацию решений в определенной сфере.

При определенном уровне развития НКО оказываются способными привлечь дополнительные, внебюджетные ресурсы, труд добровольцев и новые идеи. Они обладают большим инновационным потенциалом и могут решать социальные проблемы более эффективно (то есть, с меньшими затратами и большим эффектом). Делая это, они берут на себя определенную часть функций государства и органов местного самоуправления. Если, в свою очередь, государство и соответствующие государственные службы осознают это и способны использовать потенциал НКО для решения проблем более эффективным способом, они могут передавать соответствующие функции НКО, при этом подкрепляя такое делегирование высвободившимися от оптимизации процесса ресурсами. Это может осуществляться через механизм социального заказа, гранта, привлечения НКО к выполнению государственных и муниципальных программ, с использованием других форм поддержки НКО в поиске ресурсов и выполнении собственных уставных задач.

Итак, инструментальная модель подразумевает участие НКО в процессе реализации решений, при котором они привлекается органами

власти для минимизации собственных издержек и более эффективного решения социальных проблем.

Данная модель становится сегодня популярной практически во всех регионах России. Случай Республики Карелия представляет собой наиболее яркое ее воплощение,

3. Для понимания процесса принятия политических решений в любой сфере необходимым является определение основных акторов, задействованных в формулировке и реализации принимаемых решений.⁶ Поэтому теоретической схемой, использованной в данной работе, стал так называемый «железный треугольник» Т. Лоуи. Эта модель выделяет три группы акторов, играющих основную роль в процессе проведения политического курса: политики (депутаты, выборные главы исполнительной власти), бюрократы (чиновники исполнительной власти) и группы интересов (НКО, бизнес и др.).

В идеально-типической модели Т. Лоуи политики принимают определенные законодательные акты, которые являются «руководством к действию» для бюрократов, ответственных за реализацию принятых политиками решений. Группы интересов, представляющие собой социальные группы, которых непосредственно касаются принимаемые и реализуемые решения, пытаются оказывать влияние и на политиков, и на бюрократов. Каждый из выделенных акторов признает контрагентами акторов двух других категорий. Т. Лоуи называет это «железным треугольником». Различие между категориями определяется природой ответственности акторов. Каждый «угол» подобного треугольника обладает собственными рациональными интересами: политики хотят быть переизбранными, бюрократы проводить стабильную и эффективную «техническую» политику, и, наконец, группы интересов - отстаивать интересы тех, кого они претендуют представлять.⁷ Несомненно, в данном случае речь идет именно об идеально-типической модели, так как, например, правом законодательной инициативы могут обладать и представители исполнительной ветви власти, и общественные объединения.

⁶ Schneider V. Akteurkonstellationen und Netzwerke in der Politikentwicklung, in: Schubert K., Bandelow N. (eds.) Lehrbuch der Politikfeldanalyse, Muenchen, Wien: R. Oldenbourg Verlag, 2003, S. 107.

⁷ Федоров К. Политический курс в сфере местного налогообложения в России, в: Полис □ 4, 2003, с. 71-81.

В современной России, где усиление вертикали власти привело к доминированию исполнительной ветви, происходит своеобразное «схлопывание» треугольника. Так, сейчас и на федеральном, и на региональном уровнях именно бюрократы идентифицируют ту или иную проблему, а также вырабатывают основные способы и механизмы ее разрешения. При этом роль как законодательной ветви власти, так и гражданского общества оказывается в значительной степени нивелированной.

Чуть подробнее о самом «железном треугольнике». Итак, углы (вершины) треугольника – это политические акторы: группы интересов, бюрократы, политики. Стороны треугольника – это механизмы (инструменты) взаимодействия акторов друг с другом (конкретные формы общественного участия: советы, слушания, контакты и пр.). Длина стороны определяется интенсивностью взаимодействия: чем взаимодействие сильнее (чем больше контактов, заседаний советов и пр.), тем длиннее сторона «железного треугольника». Определяющее влияние на механизмы взаимодействия (на длину сторон) оказывают три фактора: идеология (патерналистская, либеральная и др.), интересы акторов, имеющиеся у них ресурсы (материальные, правовые, интеллектуальные, духовные).

Если стороны треугольника примерно равны, то можно говорить и о примерном равенстве партнеров по взаимодействию, эффективном общественном участии. Наиболее вероятна такая ситуация, если идеология в обществе – либеральная (государство предоставляет реальную возможность гражданам самим решать проблемы (предоставляет им достаточно ресурсов)). Рассмотрим в качестве примера участие НКО в разработке и реализации молодежной политики.⁸ В данном случае либеральная модель заключается в создании государством условий для самореализации молодежи (такая модель имела место в Вологодской области в 1996-1999гг), в этом случае каждый из акторов обладает определенным ресурсом и интересом к взаимодействию с другими.

Противоположный случай: одна из сторон много меньше двух других (в нашем случае – это сторона между бюрократами и группами интересов). Чаще всего это происходит при господствующей патерналистской идеологии (здесь основной актор – власть, причем, главным образом, власть исполнительная (бюрократы), именно она берет

⁸ Исследование выполнено в 2005-2006гг в Вологодской, Новгородской и Псковской областях. См. Е.Белокурова и др., 2006.

на себя обязательства и ответственность по решению проблем: применительно к молодежной политике – это: задача государства обеспечить молодых людей материально, дать им приличную работу и жилье). В настоящее время патерналистская идеология является определяющей практически во всех регионах (в том числе и в Вологодской области). Ресурсы в данном случае сосредоточены в основном у бюрократов, при этом интерес их (бюрократов) к взаимодействию с остальными достаточно слаб. Происходит схлопывание треугольника, можно говорить о неэффективном общественном участии или же о его отсутствии.

Следует отметить также, что, рассматривая ситуации в конкретных регионах (см. ниже раздел 7), можно обнаружить отсутствие интереса к взаимодействию и у самих НКО (схлопывание треугольника и разрыв политического цикла), появление нескольких «железных треугольников», слабо связанных друг с другом.

Объединенные «железным треугольником» акторы по определению имеют разные интересы и вступают в отношения конкуренции и кооперации, стремясь использовать имеющиеся у них в наличии ресурсы. При совпадении интересов тех или иных акторов, но при недостатке у каждого из них по отдельности ресурсов для их реализации, нередко происходит формирование так называемых «коалиций поддержки». Зачастую такие коалиции являются ситуативными и временными, так как создаются с определенной целью, после достижения которой распадаются.

В ситуации формирования разных коалиций поддержки наблюдается своеобразная «позиционная борьба» за влияние на тех акторов, которые непосредственно принимают итоговое решение. Поэтому если формируются две относительно равновесные по влиянию коалиции, то они будут заинтересованы в поиске дополнительных участников для упрочения собственных позиций. В том случае, если инициаторами принятия политического решения выступают НКО, то для них особенно важной является работа по привлечению на свою сторону как политиков, так и чиновников.⁹ Также они могут включать в коалицию поддержки научных экспертов, чьи заключения придают дополнительную легитимность отстаиваемых позиций.¹⁰

⁹ Автономов С. Азбука лоббирования, М.: 2004.

¹⁰ Несомненно, что вовлечение представителей научного сообщества в процесс принятия политического решения используется не только НКО, но и всеми акторами,

Привлечением сторонников могут заниматься не только представители общественных организаций, но и бюрократы и политики. При этом основная их мотивация для поиска сторонников будет заключаться в усилении собственных позиций и в обеспечении дополнительной легитимности принимаемых решений. Иными словами, акторы действуют в этой ситуации в логике легитимационной модели участия НКО. Вероятность вовлечения политиками и бюрократами НКО в коалиции поддержки возрастает в том случае, если в регионе имеется конфликт между различными центрами власти или ситуация нестабильности. Тогда каждая из противоборствующих сторон будет заинтересована в усилении своих позиций за счет НКО, и общественные организации будут рассматриваться ими как ценный ресурс. Это создает дополнительные возможности для представителей общественных организаций, поскольку они могут добиваться достижения своих интересов путем участия в той или иной коалиции поддержки. Если же существует только одна доминирующая группа акторов, предлагающая свое решение в условиях отсутствия конкуренции, то необходимость усиления коалиции, в первую очередь, за счет общественных организаций, существенно снижается, а возможности влияния НКО на политическое решение оказываются минимальными.

Стратегии формирования коалиций в «железном треугольнике» соотносятся с определенными фазами цикла политического процесса. Коалиции поддержки обычно формируются на второй (или уже на первой) стадии, когда появляется первая инициатива и предложение проекта решения, и сохраняется как минимум до стадии принятия решения, хотя бы на гипотетическом уровне (при сохранении возможности ее мобилизации).

4. Чтобы выделить возможные способы общественного участия на каждой из стадий политического цикла, необходимо проследить присущую им специфику.

Идентификация проблемы означает выделение из множества проблем той, которая должна встать на политическую повестку дня, то есть обсуждаться и решаться в рамках политической системы. Основная сложность при изучении этой фазы состоит в выявлении источника, а

входящими в «железный треугольник». См. Wewer G. Politikberatung und Politikgestaltung, in: Schubert K., Bandelow N. (eds.) Lehrbuch der Politikfeldanalyse, Muenchen, Wien: R. Oldenbourg Verlag, 2003, S. 372, 385-386.

также определении ее начала и конца. Кто идентифицирует проблему, и почему она становится важной – это вопросы, на которые необходимо ответить при анализе. Идентифицировать проблему могут как политики и бюрократы, так и представители гражданского общества. Представители гражданского общества могут делать это, во-первых, посредством экспертной деятельности на различных мероприятиях, организуемых как ими самими, так и политиками, бюрократами и даже научным сообществом (на обсуждениях, специально организованных общественных слушаниях, научно-практических конференциях, конгрессах и т.д.). Во-вторых, они могут привлечь внимание к какой-либо проблеме посредством публичных обращений к представителям органов власти (организации публичных акций, открытые обращения через СМИ и т.д.). В-третьих, представители гражданского общества могут вынести определенную проблему на повестку дня посредством публикаций актуальных материалов в средствах массовой информации.

Обладая различными ресурсами и степенью влияния на формулирование политической повестки дня, перечисленные типы акторов имеют разные шансы на успех. Проблемы, идентифицированные политиками, могут встать на повестку дня в случае победы на выборах или в ситуации большого влияния их на исполнительные органы власти (например, через большинство в парламенте или соответствующие партийные структуры). Чиновники имеют наибольшую степень влияния на повестку дня по должности, поскольку они разрабатывают и готовят политические решения, но они также ограничены другими структурами исполнительной и законодательной власти, и поэтому могут потерпеть поражение в случае активного сопротивления со стороны последних. Представители гражданского общества в лице НКО имеют наименьшую степень влияния на формулирование повестки дня, однако и они могут иметь успех в случае активной работы и совпадения их запросов с интересами политиков или чиновников. При этом, как показывает опыт многочисленных исследований в западных странах, главным критерием успеха при попадании проблемы в политическую повестку дня являются не только и не столько факторы «объективной необходимости решения проблемы», сколько удачные ситуативные конstellации

заинтересованных акторов, институтов, конъюнктуры общественного мнения и предлагаемых идей по стратегиям решения проблемы.¹¹

Поиск альтернативных решений наступает после того, как проблема была идентифицирована и поставлена на политическую повестку дня. В этот момент начинается активная общественная и политическая дискуссия о способах и механизмах решения идентифицированной проблемы. При этом необходимо учитывать тот факт, что общие контуры определенного решения, как правило, задаются уже на первой стадии. Иными словами, способ решения проблемы чаще всего уже заложен в самой ее формулировке. Так, если идентифицирована проблема «малолетних правонарушителей», то уже в этой фразе содержится ее решение – необходимость «профилактики правонарушений среди подростков». Таким образом, уже от идентификации проблемы и того, кто ее формулирует, зависит то, как будет выглядеть ее решение. В то же время, для других акторов на этой стадии возможно включение в дискуссию и предложение альтернативных способов разрешения идентифицированной проблемы.

Главным на данной стадии является поиск способов и выработка конкретных механизмов решения проблемы. При этом для каждой группы акторов присущи свои способы разрешения идентифицированных социальных проблем. Так, для политиков наиболее очевидным способом может стать принятие новых или внесение изменений в уже существующие нормативные акты. Для бюрократов таким способом могут являться постановления, целевые программы и т.д. Роль же общественных организаций сводится в данном случае в обсуждении не столько самих способов,¹² сколько конкретных механизмов решения проблемы, к предложению своих альтернативных вариантов. Если какие-то акторы не в состоянии предложить действительно альтернативный вариант решения, они могут повлиять на единственное рассматриваемое решение посредством предложения поправок или дополнений. На этой стадии к поиску альтернативных решений могут быть привлечены и разного рода эксперты, прежде всего, из научной среды или связанные с

¹¹ Jann W., Wegrich K. Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Circle, in: Schubert K., Bandelow N. (eds.) Lehrbuch der Politikfeldanalyse, Muenchen, Wien: R. Oldenbourg Verlag, 2003, S. 84-85.

¹² Однако в ряде случаев общественные организации могут настаивать на том, чтобы политики и бюрократы не ограничились только одним способом решения проблемы, например, только одним законом, или же только одной или несколькими целевыми программами.

практической деятельностью, а также юристы для грамотного оформления проекта решения.

В целом, данный этап можно охарактеризовать как этап дискуссий, и потому на нем для НКО появляются особенно благоприятные возможности отстаивания своих интересов. Здесь НКО могут повлиять на принимаемое решение, во-первых, посредством выработки и озвучивания собственных решений проблемы (создание рабочих групп по разработке решения, организация общественных слушаний, круглых столов и т.д.). Во-вторых, НКО могут изменять и корректировать предложенные политиками и бюрократами решения (участие в совместных с политиками и бюрократами рабочих группах, парламентских слушаниях, внесение поправок и предложений в вынесенный для обсуждения документ и т.д.). Наконец, представители гражданского общества могут вступать в коалицию, отстаивающую выгодное для них решение, обеспечивая общественную поддержку посредством организации акций, публикаций в СМИ и привлечения дополнительных экспертов из своего окружения или научной среды. Так, стадия поиска альтернативных решений подразумевает оценку существующих вариантов, и потому общественные организации могут не только предложить свой вариант решения и аргументы в его поддержку, но и подготовить соответствующую экспертизу и оценку противоположного варианта. Это создает основу для грамотного и обоснованного лоббирования собственного варианта решения.

Стадия *лоббирования* следует непосредственно за стадией поиска альтернативных решений или даже совпадает с ней по времени. Это непосредственно «позиционная борьба» между коалициями поддержки за влияние на лиц, принимающих решение. Здесь для НКО принципиально важным является выяснение того, от кого зависит принятие итогового решения. Так, если решение принимается депутатами парламента, то формы лоббирования НКО своих интересов должны быть ориентированы именно на них. В этом случае представители общественных организаций могут, во-первых, войти в состав рабочих групп по разработке законопроекта. Во-вторых, они могут принимать участие в работе соответствующих комитетов парламента. В-третьих, представители НКО могут осуществлять прямые контакты с депутатами, комитетами и комиссиями парламента, фракциями, аппарат парламента¹³.

¹³ Толстых П. Практика лоббизма в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, М.: Канон+, 2006, с. 20.

В том случае, если решение принимается чиновниками исполнительного органа власти, то формы лоббирования будут несколько иными. Так, представители общественных организаций могут участвовать в рабочих группах по разработке нормативных актов (законопроектов, концепций, стратегий, программ, проектов и т.д.). Также они могут принимать участие в обсуждении документа на соответствующих совещаниях и заседаниях. Еще одной важной формой лоббирования является участие в работе специальных консультативных органов. Наконец, представители НКО могут осуществлять прямые контакты как с лицами, принимающими решения, так и с теми, кто оказывает влияние на принимающих решение (вышестоящие органы или политики, члены консультативных органов и т.д.).

Стадия *принятия решения* означает окончание «позиционной борьбы» существующих коалиций поддержки. На данной стадии заинтересованные акторы также могут использовать различные формы влияния. Если итоговое решение принимается исполнительной ветвью власти, то наиболее действенными здесь также оказываются непосредственные контакты с теми, кто принимает решение, а также с представителями вышестоящих органов. В том же случае, если политическое решение имеет форму закона, то возможными становятся политический торг (договор о принятии выгодной версии законопроекта в обмен на будущие уступки при принятии других нормативных актов); договорная коалиционность (формирование временных внутрипарламентских коалиций поддержки законопроекта, или, напротив, его не поддержки) и процедурное манипулирование (например, неявка депутатов с целью срыва кворума и т.д. Здесь НКО могут оказывать лишь опосредованное влияние через идеологически близких к ним депутатов.

Стадия *реализации решения* намного более скрыта от общественного участия, чем все предыдущие. Она характеризуется преимущественным участием в ней чиновников, реализующих уже принятые политические решения. Принципиально важными здесь являются те механизмы реализации, которые были закреплены на предыдущих стадиях. Так, если в нормативных документах прописанными оказались механизмы участия НКО не только в принятии новых, но и в реализации уже состоявшихся решений, то участие здесь будет прозрачным и существенным. Так, например, в них могут быть прописаны правила организации конкурсов для общественных организаций на реализацию конкретных задач, правила внесения

предложений и проведения конкретных мероприятий в рамках целевых программ и т.д. Эти механизмы инструментальной модели участия НКО появляются, однако, не сами по себе, а вследствие констелляции целого ряда факторов, порождающих стимулы для их использования бюрократами и политиками. К ним относятся нормы законодательства, обязывающие проводить конкурсы, наличие опыта взаимодействия органов власти и НКО институциональные возможности и способности НКО выполнять свои функций и т.д.¹⁴

В том случае, если такие механизмы не были разработаны, общественное участие на стадии реализации решений оказывается очень ограниченным. Это обусловлено отсутствием институционализированных каналов для него. Поэтому для общественных организаций принципиально важным является закрепление четких форм своего участия в процессе реализации принятых решений на трех предыдущих стадиях политического цикла. На этой стадии коалиции поддержки теряют свою функциональную значимость, так как речь идет не о выработке и принятии, а о претворении в жизнь политического решения. В связи с этим, интерес со стороны как политиков и СМИ, так и основных заинтересованных групп существенно снижается. Тем не менее, обсуждение уже самого процесса реализации принятого решения возможно в случае, если обнаруживаются факты его грубого несоблюдения или нарушения. Здесь общественное участие сводится к контролю за исполнением принятого решения. При этом НКО, в случае обнаружения нарушений, могут обращаться за поддержкой к прежним партнерам по коалиции, к лицам, принявшим данное решение и соответствующим судебным органам.

Мониторинг представляет собой регулярное отслеживание, каким образом реализуется принятое решение и информирование о результатах данного отслеживания. С нормативной точки зрения мониторинг должен осуществляться всеми основными акторами: самими бюрократами, политиками и группами интересов.¹⁵ Тем не менее, последние две группы акторов, в действительности, как в силу сложностей с доступом к информации, так и в силу того, что регулярные мониторинг является затратным мероприятием, практически не участвуют в оценке процесса реализации принятого решения. В связи с этим принципиально важным

¹⁴ См. более подробно о логике инструментальной модели и факторов ее использования: Яргомская и др., 2004, с. 89-90, 122-123.

¹⁵ См. сборник «Публичная политика – 2005», СПб, Норма, 2006.

оказывается то, были ли ранее созданы механизмы публичного освещения бюрократами своей деятельности по реализации принятых политических решений. К таким механизмам могут быть отнесены, например, открытые отчеты (происходящие непосредственно или вывешенные на электронных страницах структур исполнительной власти с возможностью их комментариев), предоставление по запросу граждан и общественных организаций справок о прошедших мероприятиях и т.д. Еще одним важным механизмом является наличие консультативных органов при профильных структурах исполнительной власти, или при самой администрации.

Однако зачастую такие механизмы не закреплены нормативно, поэтому на уровне исполнительных органов власти мониторинг проводится не по отношению к одному принятому политическому решению, а по отношению к деятельности всего исполнительного органа или его отдельных структур. Он осуществляется путем заслушивания отчетов о деятельности подразделений перед руководством исполнительного органа или отчетов о деятельности всего исполнительного органа перед законодательным. В связи с этим общественное участие оказывается здесь существенно ограниченным. Тем не менее, даже при отсутствии нормативно закрепленных механизмов мониторинга, НКО могут посредством влияния на лиц, принимающих отчеты и на депутатов, имеющих возможность парламентского запроса, ознакомиться с информацией о ходе реализации принятых решений.

Контроль отличается от мониторинга тем, что он подразумевает также оценку, насколько верно исполняются принятые решения и каковы те социальные последствия, которые имело принятое решение.

Из проведенного анализа возможных форм общественного участия на каждом из выделенных этапов, становится ясно, что НКО могут быть успешными только в случае, если они последовательно, с самого начала цикла и до его финальной стадии, поддерживают связь и работают в партнерстве с другими заинтересованными акторами в рамках «коалиции поддержки». Например, в сфере молодежной политики на уровне субъектов РФ общественным организациям необходимо постоянно контактировать как с депутатами регионального и местных парламентов, ответственных за решение данных вопросов, так и с руководителями соответствующих комитетов обеих уровней. Можно предположить, что в регионах все эти акторы давно знакомы друг с другом и находятся в постоянном контакте, поскольку вынуждены координировать свою

деятельность и совместно решать проблемы. В любом случае, они в той или иной степени окажутся вовлеченными в процесс принятия решения, которое стоит на повестке дня. В исследованиях политического процесса и принятия политических решений такие тесные постоянные связи называются политическими/политико-управленческими или проблемными сетями (policy network / issue network). В связи с этим, при анализе принятия любого политического решения необходимо реконструировать соответствующую сеть и проследить ее взаимодействия в процессе перехода от одной стадии политического цикла к другой.

Также принципиально важным является выявление наличия или отсутствия специальных механизмов общественного участия при выработке, реализации и мониторинге исполнения политических решений. Для этого необходимым является качественный анализ нормативных актов, а также экспертные интервью с представителями как органов власти, так и НКО.

5. Соберем здесь все, отмеченные выше, и другие формы и методы общественного участия¹⁶, которые встречались нам в ходе работы СПб центра «Стратегия».

Под *методами* общественного участия мы будем понимать действия, которые необходимо произвести для участия в процессе принятия властных решений. Будем различать и методы и формы на «входе» (стадии постановки проблемы, поиска решения, лоббирования и принятия решения) и на «выходе» (стадии реализации решения, мониторинга и контроля) политической системы.

Методы участия на «входе».

Непубличные методы прямого обращения к представителям органов власти:

письма, петиции (сбор подписей); обращение через различные приемные, «горячие телефоны»; обращения к представителям вышестоящих властей, в Комиссии по правам человека, к Омбудсману; личные контакты и т.п.

Публичные методы прямого обращения к представителям органов власти (и влияния на них, в т.ч. путем формирования общественного мнения):

¹⁶ Формы и методы общественного участия взяты из - А.Нездюров. Роль центров публичной политики по взаимодействию НКО и органов власти. В кн. Публичная политика – 2005. СПб, Норма, 2006.

обращение к органам власти путем пикетов, демонстраций; публичные обращения к представителям органов власти на конференциях и сходах, встречах и приемах; «открытые письма», обращенные к органам власти; обращенные к органам власти публикации в СМИ и др.

Методы влияния путем формирования общественного мнения:

распространение информации (о проблемах, путях и последствиях их решений и т.п.) путем личных встреч и на любых собраниях (конференциях и семинарах, сходах и встречах, лекциях и т.п.); то же через СМИ и различные формы «рекламоносителей», включая расклейку и то же путем создания и распространения информационных материалов, брошюр, газет, листовок, плакатов; то же через неформальное влияние на содержание социальной рекламы; то же путем комплекса мероприятий просвещения и гражданского образования.

4. Методы диалога представителей НКО и органов власти:

участие в диалоге представителей НКО и органов власти на мероприятиях любых подходящих организационных форм; участие в инициировании, создании и деятельности организационных форм диалога (экспертных, консультативных, общественных, координационных комиссий и советов, общественных палат, «переговорных площадок», «согласительных и конфликтных комиссий», «рабочих групп», «общественных помощников и советников» при органах власти и т.п.); диалог в СМИ; использование для диалога участия представителей органов власти в публичных действиях общественных организаций, в т.ч. собраниях, конференциях, семинарах; использование кампаний по выборам и референдумам для диалога с кандидатами на выборные должности с целью влияния на решение проблем и характер отношений с органами власти и др.

5. «Международные» методы:

обращения к правительственным международным организациям, неправительственным международным организациям, правительствам, зарубежным СМИ; альтернативные доклады в ООН, Совет Европы, ОБСЕ и т.п.

Методы участия на «выходе»:

Участие НКО в конкурсах государственного / муниципального заказа / гранта (социального заказа / гранта); реализация полученных от органов власти ресурсов (имущества в собственность, пользование и аренду; адресных и целевых бюджетных средств; информационной и "административной" поддержки и др.); координация мероприятий и

программ органов власти и НКО, а также их совместные мероприятия и программы); исполнение НКО некоторых делегированных им полномочий органов власти (по организации конкурсов заказа / гранта, по распоряжению средствами, вложенными в фонды местных сообществ и др.); привлечение к реализации мероприятий и программ органов власти / совместных мероприятий и программ органов власти с НКО дополнительных ресурсов (добровольческих ресурсов, в т.ч. интеллектуальных, инновационных и креативных, ресурсов благотворительности отечественной и зарубежной).

Под *формами* общественного участия мы будем понимать органы, структуры и/или институты, с помощью которых осуществляется участие в политическом цикле.

Правовые формы взаимодействия граждан и организаций с органами власти:

Референдум; выборы; отзыв депутата и должностного лица муниципального уровня; сход граждан; правотворческая инициатива граждан; территориальное общественное самоуправление; публичные слушания; собрание граждан; конференция граждан; опрос граждан; обращение граждан в органы власти; митинги и демонстрации, шествия и пикетирования.

Организационные формы НКО для взаимодействия с органами власти «на входе»:

Коалиции НКО; центры публичной политики и их сети; отдельные общественные слушания, «общественные» общественные палаты, общественные приемные, тематические комиссии, рабочие группы, экспертные советы и «переговорные площадки»; система подготовки и продвижения во власть лиц ориентированных на межсекторное социальное партнерство и способных сохранить во власти эту ориентацию и др.

Организационные формы органов власти для взаимодействия с НКО «на входе»:

Избирательные комиссии; оргкомитеты по проведению публичных слушаний; приемные, работа с письмами и обращениями граждан; отделы по связям с общественностью в органах власти; система заказа проведения опросов граждан, социологических и иных научных исследований и госэкспертиз; система подготовки кадров для работы по связям с общественностью; общественные палаты; экспертные, консультативные, общественные, координационные комиссии и советы,

«переговорные площадки», «согласительные и конфликтные комиссии», «рабочие группы», «общественные помощники и советники» и т.п.; общественный договор, соглашения с НКО, концепции партнерства, процедуры участия НКО в разработке, обсуждении и наличии связанных с НКО разделов в стратегических планах, планах и программах социально-экономического развития и т.п.; система освещения приоритетных для органов власти аспектов взаимодействия через СМИ и иные информационные каналы.

Организационные формы взаимодействия НКО и органов власти «на выходе»:

Структуры «внутри» органов власти реализующие неконкурсное распределения ресурсов (отделы по делам молодежи и по связям с общественностью, отделы комитетов социальной защиты или иные подразделения); то же, но реализующие конкурсное распределение ресурсов (специальные комиссии на базе отделов по делам молодежи и по связям с общественностью, отделов комитетов социальной защиты или иных подразделений и их сотрудников); структуры «вне» органов власти (как правило, НКО, являющиеся ресурсными центрами НКО) реализующие по поручению и под контролем органов власти конкурсные распределения ресурсов; фонды развития местных сообществ; «профсоюзное социальное партнерство» с его органом «Трехсторонней комиссией» (особенно в бюджетной сфере, где работодателем являются органы власти!); специализированные на инфраструктурной поддержке НКО и поддержке их взаимодействия с органами власти государственные / муниципальные учреждения (центры общественных объединений, центры социального партнерства и т.п.); НКО, работающие по приоритетным для органов власти проблемам, которым делегируется деятельность по решению этих проблем на бюджетной базе (московский Центр «Дети улицы»; школьные, вузовские и т.п. попечительские советы; попечительские советы некоторых государственных / муниципальных программ и т.п.); «административные» или А-НКО, обслуживающие органы власти, мобилизующие для них поддержку на выборах, используемые для борьбы с конкурентами; коалиция НКО для мониторинга соблюдения законодательства в конкретной сфере или для мониторинга деятельности конкретного вида структур и органов власти (в т.ч. для обеспечения «обратной связи»).

Многие из перечисленных форм и методов были использованы НКО при участии в сфере молодежной политики (см. раздел 7).

6. Рассмотрим теперь условия эффективного общественного участия. Применительно к «железному треугольнику» это означает, какие условия налагаются на его вершины и стороны. Касательно сторон, которые характеризуют механизм общественного участия, как было сказано выше, необходимо, чтобы они были достаточно длинными (условия этого - интенсивность общественного участия достаточно велика: развиты формы и методы участия; имеется много контактов и связей) и не сильно различались по длине (условия этого - имеет место либеральная идеология; нет превосходства одного из акторов над другими в обладании ресурсами; наличествует взаимный интерес к взаимодействию друг с другом). Из этих условий первое является необходимым, т.е., если общественное участие эффективно, то развиты его формы и методы, имеется много контактов и связей, а второе достаточным, т.е., если имеет место либеральная идеология, взаимный интерес и примерно одинаковые ресурсы, то будет эффективное общественное участие.

Обратимся к вершинам треугольника. Политики и бюрократы относятся к властным структурам, группы интересов, куда включены НКО, во властные структуры не входят. Главное условие общественного участия – это *прозрачность власти*. В наших предыдущих работах мы анализировали критерии прозрачности¹⁷. Для того чтобы власть была прозрачной, она должна удовлетворять следующим критериям:

- открытости (информация о деятельности органов власти, о процедурах принятия решений – открыта и доступна для граждан; заседания, где принимаются решения – открыты и доступны для граждан (за исключением случаев, определенных законом); осуществляется периодическая отчетность власти перед гражданами);

- понятности (открытая информация, открытые процедуры должны быть понятны и достоверны, т.о. информация должна быть полна и правдива). Возникает проблема диверсификации источников информации, чтобы понять, насколько она правдива. Проблема понятности выводит нас на проблему анализа имеющейся открытой информации, т.е. на проблему экспертов для НКО, для общественности. Примером может служить деятельность центра «Стратегия» в рамках программы «Прозрачный бюджет», когда издавался специально для НКО

¹⁷ См. Публичная политика: вопросы мягкой безопасности в Балтийском регионе». - СПб, Норма, 2004.

и органов местного самоуправления адаптированный вариант бюджета Санкт-Петербурга, причем готовили его привлеченные центром эксперты¹⁸.

- возможности влияния (граждане и их организации должны иметь возможность влиять на ту информацию, которая им доступна и понятна, они должны иметь возможность общественного участия). Такая возможность должна быть закреплена в законодательных актах. В качестве примера приведем Федеральный Закон «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации», принятый в 2003г., и устанавливающий обязательность общественных слушаний при обсуждении бюджета муниципального образования, программ социально-экономического развития территории, законы Калининградской области и др.

Прозрачность власти – условие необходимое для общественного участия, но, к сожалению, недостаточное. Без прозрачности общественного участия не бывает, однако, прозрачность власти гарантирует лишь возможность общественного участия, но еще не гарантирует его наличия, необходимо еще, чтобы сами общественные организации были в нем заинтересованы, т.е. необходима *МОТИВАЦИЯ*. Известно, однако, что мотивация эта у НКО крайне слабая. Причина такого их поведения заключается в слабости институтов гражданского общества, отсутствии демократических традиций и, главное, - субъектном типе политической культуры россиян, когда надеются не на себя, а на доброго правителя, когда отсутствует собственная инициатива и ответственность. В качестве примера может служить ситуации в Калининградской области, где в 2002 г. принят и действует хороший закон, обязывающий органы власти предоставлять информацию о своей деятельности по требованию жителей. К сожалению, число обращений граждан за информацией практически не изменилось (в 2004 г. возросло на 17% по сравнению с 2001 г.). Чтобы изменить ситуацию, необходимо изменить тип политической культуры, а это - процесс трудный и длительный, и заключается он в развитии структур гражданского общества, вовлечении граждан в деятельность общественных организаций, занимающихся вопросами прозрачности власти и содействия общественному участию.

¹⁸ Т.И.Виноградова. «Граждане и власти – на пути к сотрудничеству: общественное участие как фактор повышения качества бюджетных услуг». В кн: На пути к публичной политике: 10 лет Стратегии. СПб, Норма, 2003.

Повышению мотивации содействует также и нацеленность органов власти на решение публичных проблем. Чем ниже уровень власти, тем ближе публичные проблемы к потребностям населения, в этом смысле, можно предположить, что НКО наиболее эффективно взаимодействуют с муниципалитетами, т.к. именно органы местного самоуправления призваны удовлетворять потребности населения. Результаты исследования подтверждают этот факт. Наилучших результатов НКО добиваются, взаимодействуя с местными органами власти¹⁹. Можно предположить также, что не только НКО, но и жители будут более активно участвовать в общественных слушаниях, если на них будут обсуждаться вопросы, интересующие население, т.е. вопросы удовлетворения его (населения) потребностей.

7. Приведем в заключение примеры, иллюстрирующие, насколько эффективно участие молодежных НКО Псковской, Новгородской и Вологодской областей в процессе разработки и реализации молодежной политики²⁰.

Рассмотрим особенности каждого региона.

Вологодская область.

В области на протяжении длительного времени молодежные НКО имели законодательно закрепленные возможности общественного участия в процессе принятия и реализации политических решений, а также возможности формирования инфраструктуры молодежной политики. Однако со временем общественные организации потеряли изначально существовавшие возможности влияния на процесс принятия политических решений, а формированием инфраструктуры занялись органы исполнительной власти области. Это имеет как идеологическое, так и функциональное объяснения.

Идеологическое объяснение. В середине 90-х инициатива нормативного регулирования сферы молодежной политики исходила от регионального парламента, председателем которого был член партии «Яблоко». Это привело к законодательному закреплению либеральной модели в сфере молодежной политики: в законе о молодежи (1996г.) общественные организации были признаны основными акторами, а органам власти отводилась роль соисполнителей, оказывающих поддержку общественным инициативам. Второй же закон о молодежной

¹⁹ Н.Яргомская и др., 2004..

²⁰ Статья Е.Белокуровой и др., 2006.

политике, как и Концепция (2005г.), разрабатывались уже региональной администрацией, позиции которой усилились вследствие общероссийской тенденции укрепления исполнительной вертикали. Это стало одной из причин становления в регионе патерналистской модели.

Функциональное объяснение. В середине 90-х отдел областной администрации, ставший впоследствии комитетом по молодежной политике, не мог самостоятельно формировать политический курс, данная структура нуждалась в сотрудничестве с общественными организациями. Это привело как к налаживанию контактов в рамках отдельных направлений, так и к законодательному закреплению механизмов взаимодействия молодежных НКО и органов власти. Общественным организациям были предоставлены возможности влияния на процесс принятия и реализации решений, а также им была отведена основная роль в процессе формирования инфраструктуры молодежной политики. Однако молодежные НКО не воспользовались предоставленными им шансами, и их пассивность привела к тому, что комитет стал самостоятельно формировать политический курс и создал свою инфраструктуру молодежной политики. В свою очередь, добровольный отказ общественных организаций от участия практически во всех стадиях политического цикла, за исключением стадии «реализация принятых решений» объясняется двумя специфическими чертами молодежных НКО в Вологодской области: ориентацией на досуговую деятельность.

Не встретив понимания и удовлетворения своих потребностей у областных властей, вологодские НКО обратились к бизнес-структурам и городским властям, и вместе с тем, они стали более независимыми от органов власти. НКО нашли поддержку в «Фонде поддержке гражданских инициатив», созданном в регионе в конце 2004 года. Этот фонд является достаточно редким для России примером механизма поддержки общественных организаций со стороны бизнеса, он представляет собой некоторый связующий инструмент между благополучателем и благотворителем. В Вологде усилиями НКО и Фонда создан и работает получивший огромную популярность Молодежный центр, в котором проводятся вечера отдыха, работают мастерские, молодежный театр и др., при этом Фонд обеспечивает оплату аренды, коммунальных услуг, а сотрудники центра и молодежные НКО обеспечивают содержательное наполнение его деятельности.

На данный момент большинство молодежных общественных организаций, расположенных в Вологде, взаимодействуют с муниципальными органами управления (бюрократами). Так, если раньше они взаимодействовали с областным комитетом по делам молодежи, то после создания городского отдела по делам молодежи и спорта наиболее тесные контакты установились именно с городской администрацией. Это было связано с тем, что финансирование городского отдела было больше, чем финансирование областного комитета. Обращение в городские структуры со стороны общественных организаций происходит именно тогда, когда НКО нуждается в дополнительных ресурсах. Взаимоотношения же большинства нынешних молодежных общественных организаций с законодательной ветвью власти как регионального, так и муниципального уровней (политиками) не сильно развиты. Во многом это объясняется тем, что у неориентированных на участие в процессе принятия политических решений НКО необходимости в законодателях вообще не возникало. Тем не менее, на протяжении всего постсоветского периода в Вологодской области предпринимались попытки развития молодежного парламентаризма: в Вологде созданы и действуют такие общественные организации, как Молодежный парламент, школа молодого политика и др.

Таким образом, НКО Вологодчины представляют собой успешный пример реализации общественно-значимых инициатив, направленных на развитие и обеспечение потребностей молодого поколения. Тем не менее, они практически не принимают участия в том, что в современной России понимается под государственной молодежной политикой. Сегодня она заключается не столько в поддержке властными органами тех импульсов, которые исходят «снизу», сколько в попытке формирования выгодного для государства нового поколения граждан. И здесь отказ молодежных НКО от участия в процессе разработки и принятия политических решений, а также в контроле за их реализацией, грозит обернуться тем, что постепенно место НКО (как группы интересов) займут идеологизированные общественно-политические объединения. Что касается «железного треугольника», то сторона взаимодействия НКО с политиками практически исчезла, и он почти выродился в отрезок прямой.

Псковская область.

Спецификой Псковской области является то, что в регионе отчетливо выделяются два мало связанных между собой уровня

реализации молодежной политики – региональный и муниципальный, как следствие, появляются два «железных треугольника».

В Псковской области менее всего развита законодательная база в сфере молодежной политики. Основополагающими нормативными документами здесь являются три целевые программы «Молодежь Псковщины», программы «Дети-сироты» и «Одаренные дети», а также законы или положения законов, касающиеся социальной поддержки конкретных категорий (детей-сирот, молодых семей и т.д.). Основной причиной неразвитости нормативной базы является специфическое понимание молодежной политики чиновниками и парламентариями на областном уровне: парламентарии сводят молодежную политику, в первую очередь, к социальной защите определенных категорий молодых граждан, для представителей же областной администрации на протяжении нескольких лет основным являлось развитие такого направления молодежной политики как духовно-нравственное и военно-патриотическое воспитание. Отказ обеих групп ключевых акторов от комплексного подхода к молодежной проблематике привел не только к отсутствию регионального закона о молодежной политике, но и к формированию специфических отношений с общественными организациями на областном уровне. Последнее, в свою очередь, стало причиной отсутствия базовых нормативных актов, направленных на государственную поддержку молодежных и детских общественных объединений.

В то же время, на уровне региональной столицы сложились принципиально другие отношения между ключевыми акторами. Существования двух треугольников объясняется длительное время сохранявшимся относительно высоким уровнем автономии местного самоуправления в Пскове.²¹ Это повлекло за собой формирование, по сути, двух параллельных уровней политического регулирования – областного и городского.

В результате анализа треугольника регионального уровня был сделан вывод о том, что каждый из составляющих его вершины акторов не имеет прочных позиций. Это связано как со структурной слабостью областного комитета по делам молодежи, так и с очевидной временностью массовых общественно-политических организаций, занявших сейчас место молодежных НКО. В период с 1997 по 2004 год

²¹ Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е, Борисова Н. Автономия или контроль? Реформа местной власти в городах России, 1991–2001. Спб., М., 2002, с. 277.

взаимодействие общественных организаций и региональной структуры, отвечающей за молодежную политику, соответствовало инструментальной модели. В настоящее время, отсутствие регулярных контактов между комитетом по делам молодежи и спорту, с одной стороны, и молодежных НКО, с другой, не позволяет оценить указанное взаимодействие в рамках выделенных нами теоретических моделей.

Анализ «железного треугольника» на муниципальном уровне также не позволил сделать однозначный вывод о том, в рамках какой из моделей происходит взаимодействие между городским комитетом по делам молодежи и общественными организациями. Видно стремление комитета к привлечению НКО на «входе», которое, однако, не в полной мере соответствует легитимационной модели. Заметно встраивание областных НКО в муниципальный «железный треугольник» и их успешное взаимодействие с городским комитетом по делам молодежи.

В городском «железном треугольнике» тоже не удалось обнаружить доминирующего актора. Однако, в отличие от регионального уровня, это связано не со слабостью всех ключевых акторов, а с формированием своеобразного «симбиоза» молодежных НКО и городского комитета по делам молодежи (реализация совместных проектов, нахождение некоторых НКО в помещении комитета, некоторые члены комитета одновременно возглавляют досуговые НКО).

Новгородская область.

В Новгородской области можно привести лишь некоторые примеры попыток воздействия молодежи на принятие стратегических, политических решений: во-первых, участие молодежных НКО в городской политике через Городской совет молодежи и, во-вторых, участие НКО в лоббировании создания Дома молодежи. Факторами успеха в создании Дома молодежи стали создание коалиции поддержки и использование массового молодежного участия для лоббирования интересов чиновников.

В то же время, возможно, неразвитость формализованных структур участия в регионе, в целом известном своей политикой, дружественной по отношению к НКО, и их участию в процессе принятия политических решений²², связано как раз с развитостью основной структуры обеспечения артикуляции интересов и обратной связи. Речь идет о том, что при существовании и относительно эффективном функционировании

²² Яргомская Н. и др., с. 90-95.

Общественной палаты и других механизмов взаимодействия органов власти с общественными организациями в целом отраслевое взаимодействие на уровне отдельных департаментов и отраслевых НКО оказывается не жизненно необходимым. Возможно, поэтому, потребности в обеспечении участия на политическом уровне не возникают.

На уровне инструментальной модели участие НКО и неформальных групп молодежи развивается достаточно успешно. При этом речь идет не столько о стадиях контроля и мониторинга, сколько заканчивается на стадии реализации решений, принятых чиновниками.

При этом лоббирование интересов молодежной сферы в большей степени зависит от заинтересованности представителей администрации, занимающихся молодежной политикой. В случае Новгородской области они оказываются очень активными в этом процессе, лоббируя интересы «молодежки» в собственных целях.

Выводы по всем трем регионам.

Если рассматривать участие молодежных организаций в процессе принятия политических решений по стадиям политического цикла, то можно сделать вывод о том, что оно различается на «входе» и на «выходе» из политической системы. Так, на «входе», то есть на стадиях идентификации проблемы, поиска альтернативных решений, лоббирования и принятия решения участие молодежных организаций осуществляется в форме их работы в молодежных парламентах, координационных советах, коллегиях и т.д. Однако эффективность этих органов оказывается ограниченной в силу многих причин. Молодежные парламенты или правительства недолговечны, поскольку для их эффективной работы необходимы как минимум два фактора: наличие стабильных активных общественных организаций и заинтересованность органов власти. Молодежные НКО по определению не могут иметь стабильный состав, так как их лидеры и активисты покидают свои организации по причинам социальной мобильности и возрастного фактора, что оказывает неблагоприятное влияние на работу указанных структур. Заинтересованность органов власти также зачастую не является постоянной: она возрастает, как правило, лишь в предвыборный период, когда актуализируется необходимость привлечения электорального ресурса молодежи. Также на деятельность региональных и муниципальных акторов определенное влияние оказывают и федеральные импульсы, задающие дискурс отношений к молодежным НКО. При этом региональные органы власти в разной степени чувствительны к

указанным импульсам. Проведенный анализ случаев, показал, что почти всегда инициатива привлечения молодежи к процессу принятия решений исходила из органов власти, стремящихся упрочить легитимность принимаемых ими решений и получить дополнительную поддержку своим действиям со стороны общественных объединений.

Также структуры в органах исполнительной власти, отвечающие за молодежную политику, почти всегда нуждаются в дополнительной легитимации своей деятельности и упрочении своего положения внутри администраций. Это связано с тем, что молодежная политика требует затрат и соответствующего выделения средств из бюджета, при этом не входит в число явных приоритетов «по определению». Поэтому у чиновников, занимающихся молодежной политикой, возникают дополнительные стимулы для привлечения молодежных организаций к участию в принятии решений для демонстрации значимости этой сферы в региональной политике. В Вологодской и Новгородской областях были обнаружены черты *легитимационной* модели. В то же время в случае комитета по делам молодежи города Пскова было обнаружено стремление чиновников привлечь общественные организации к процессу принятия решений, не соответствующее в полной мере легитимационной модели. Здесь участие НКО на «входе» является следствием открытости профильной структуры к общественным инициативам.

Во всех проанализированных случаях, наиболее активно молодежные организации участвуют в реализации принятых решений, через проведение мероприятий и проектов в рамках уже принятых региональных и муниципальных целевых программ. В большинстве случаев это становится возможным благодаря ограниченности ресурсов у органов власти, которые не могут самостоятельно проводить весь объем работы. Также важным фактором здесь является и специфика рассматриваемой сферы: молодежную политику невозможно реализовывать, не соприкасаясь с самой молодежью. В связи с этим, молодежные НКО, способные проводить мероприятия и привлекать целевую группу, начинают восприниматься в качестве важного ресурса для органов власти. В данном случае, взаимодействие оказывается взаимовыгодным, поскольку в нем заинтересованы обе стороны: молодежные организации получают финансирование на реализацию своих проектов, а чиновники – решение проблем. При этом наиболее эффективными способами участия для молодежных объединений являются *личные контакты с чиновниками*, так как решения об участии

НКО в той или иной программе принимаются на административном, а не на законодательном уровне. Здесь участие молодежных организаций осуществляется в рамках *инструментальной* модели.

Стадии контроля за исполнением принятых решений, и тем более, мониторинга, в случае молодежных объединений оказались совсем не востребованными. Они не только не осуществляют этих функций, но и не стремятся их выполнять, проявляя полную незаинтересованность.

Таким образом, политический цикл оказывается «разорванным». Участие молодежных организаций на «входе» мало связано с участием на «выходе», так как оно осуществляется в рамках разных моделей и разной логики. Как уже было отмечено, НКО в большей степени участвуют на стадии реализации принятых решений, и именно здесь формируются достаточно стабильные политические сети молодежной политики. Это объясняется тем, что в данном случае возникают отношения обмена ресурсами и, соответственно, взаимной заинтересованности сторон в контактах. При этом интерес к обмену ресурсами у обеих сторон стабилен, в отличие от ситуации на «входе» в политическую систему. Здесь также может проходить обмен ресурсами, однако и молодежные организации, и органы власти проявляют интерес друг к другу лишь эпизодически. Так, у органов власти интерес к НКО усиливается либо в период выборов, либо в ситуации необходимости усиления легитимности принимаемых ими решений. Интерес молодежных организаций к процессу принятия политических решений, как правило, усиливается только тогда, когда они становятся вовлеченными в деятельность инициированных властью совещательных или координационных структур. В такие периоды возможно эффективное участие НКО на «входе». Важным условием для этого является способность общественных организаций сформировать сильные коалиции поддержки, однако, такие случаи пока наблюдаются эпизодически.