



Электронная библиотека  
Гражданское общество в России

---

**Л. Н. Проскурякова**

Сравнение основных характеристик  
политики взаимодействия  
с общественностью российских  
органов исполнительной власти, ВБ  
и ЕБРР в России

Электронный ресурс

URL: <http://www.civisbook.ru/files/File/Proskuryakova.pdf>

Перепечатка с сайта НИУ-ВШЭ  
<http://www.hse.ru>

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

**Проскуракова Л.Н.**

## СРАВНЕНИЕ ОСНОВНЫХ ХАРАКТЕРИСТИК ПОЛИТИКИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ РОССИЙСКИХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ, ВБ И ЕБРР В РОССИИ

Термин «политика взаимодействия с общественностью», употребляемый автором в статье, соответствует английскому термину «civic engagement policy», широко используемому международными политическими институтами<sup>1</sup>. Автор понимает политику взаимодействия с общественностью межгосударственных институтов и органов государственной власти как оказание поддержки, диалог и консультации, развитие партнерских отношений с организациями гражданского общества и группами населения на местном, национальном и глобальном уровнях<sup>2</sup>. Таким образом, понятие «общественность» включает не только формализованные группы – институты (организации) гражданского общества, но и неформальные группы и объединения, действующие на постоянной или временной основе, местные сообщества, социальные группы, а также индивидов. Термин «политика» понимается в работе как единство двух составляющих – политического курса межгосударственных институтов, подкрепленного соответствующими документами, и практической деятельностью по его реализации. Тер-

мин «политика взаимодействия с общественностью» принципиальным образом – в силу различных идеологических оснований и наполнения – отличается от терминов «пропаганда»<sup>3</sup>, «формирование общественного мнения» и «взаимодействие с общественностью».

На протяжении 1990-х гг., кроме предоставления заемных средств и гарантий, ВБ и ЕБРР оказывали существенное влияние на формулирование приоритетов реформ в России, ход их выполнения, а также на определение кредитного рейтинга нашей страны, что, в свою очередь, оказывало прямое влияние на возможности РФ производить заимствования на международных рынках, получать преимущества от иностранных инвестиций и использовать другие внешнеэкономические финансовые возможности.

Несмотря на масштабные заимствования 1991–2006 гг., в Российской Федерации отсутствовала единая стратегия заимствования у Международного банка реконструкции и развития (МБРР) и международных финансовых институтов (МФИ) в целом, отсутствовала должная межведомственная координация при работе с МБРР, а также не было проведено ни одной оценки эффективности реализованных проектов<sup>4</sup>. Изучение деятельности МФИ проведено с точки зрения их политического курса на взаимодействие с общественностью, который является элементом повышения эффективности проектов и программ ВБ и ЕБРР в России, признанным как МФИ, так и российскими властными институтами.

Таким образом, в статье автор делает попытку ответить на вопрос: как политика взаимодействия с общественностью Всемирного банка и ЕБРР вписывается в демократические процессы государственного управления в России? Из главного вопроса вытекает вспомогательный вопрос из области компаративистики: в чем сходство и различие политических механизмов взаимодействия с общественностью ВБ и ЕБРР в России?

Для ответа на эти вопросы автором было проведено сопоставление сходства и различия однотипных функций двух политических институций – формирования и реализации политики взаимодействия с общественностью ВБ и ЕБРР в России и в мире, а также изучение того, как проходил процесс становления политического курса ВБ и ЕБРР на взаимодействие с общественностью в России. Анализ разнообразных форм не только позволяет раскрыть в большей степени содержание понятия «политика взаимодействия с общественностью», но и дает возможность пояснить сам феномен и факт его возрастающей значимости в политической практике международных институтов.

Концепция общественного участия, как неотъемлемая характеристика публичной политики, основана на идеях социальной и политической справедливости, партисипаторной демократии.

Проведенная автором исследовательская работа, кратко изложенная в данной статье, опирается на эмпирическую теорию. Вначале был использован кросс-темпоральный тип сравнения, т.е. изучены основные эволюционные этапы становления деятельности по взаимодействию с общественностью международных институтов. Затем было представлено описание документированной политики взаимодействия с общественностью меж-

дународных институтов, т.е. проведено морфологическое сравнение «по форме». После этого было проанализировано практическое «наполнение» документированных правил, на которое существенное влияние оказывает политическая культура двух институтов, а также внутренние и внешние акторы, т.е. проведено субстанциональное сравнение.

В исследовании был использован институциональный подход с акцентом на описательно-индуктивный метод, т.е. приоритетное значение придавалось фактам. Эмпирическое исследование в данном случае позволительно объединить с анализом политических ценностей, таких как прозрачность и подотчетность межгосударственных властных институтов обществу; общественное участие (участие организаций гражданского общества) в выработке, принятии и контроле исполнения властных решений<sup>5</sup>.

Автор работы разделяет взгляд на политологию как «политологию советников»<sup>6</sup>, суть которой определяют «носители и создатели» политологического знания, которые принимают участие «в принятии и воплощении в жизнь политических решений»<sup>7</sup>. В целом методология исследования опирается на идеографическую теорию компаративистской исследовательской традиции, т.е. сбор и фиксацию наличных данных и индуктивное обобщение. Используется стадияльная разновидность историко-сравнительного метода, т.е. сравнение институтов и норм, соответствующих одинаковым ступеням общественного развития<sup>8</sup>.

## Эволюция политического курса на взаимодействие с общественностью

Курс на взаимодействие с общественностью международных политических институтов является неотъемлемой частью тенденции к демократизации глобального управления. В одной из наиболее полных и комплексных публикаций по данной теме, сборнике «Глобализация: человеческое измерение» под ред. А.В. Торкунова, авторы подчеркивают важность гуманитарных и социально-политических аспектов глобального управления. Влияние глобализации на человеческое развитие, о котором говорит А.В. Торкунов, созвучно подходу к вопросам развития, принятому Организацией объединенных наций, и ее ежегодным Докладам о развитии человеческого потенциала<sup>9</sup>. Для понимания проблематики, поднятой в статье, важны современные тенденции глобального управления, изложенные в исследовании Я.А. Схольте «Демократизация глобальной экономики. Роль гражданского общества», в книге Д. Стиглица «Глобализация: тревожные тенденции», в работах С. Жижека о современной политической экономике с позиций неомарксизма, постструктурализма и неофрейдизма. Эмпирические данные, необходимые для подкрепления гипотез, автор получил в результате анализа множества формальных (политики, стратегии, операционные директивы и др.) и неформальных (протоколы, меморандумы и др.) документов и исследований Всемирного банка и Европейского банка реконструкции и развития, других международных организаций.

На протяжении 1990-х гг. российские органы исполнительной власти зачастую использовали имитационные модели общественного участия, взаимодействовали с квазиобщественными организациями, что привело к существенному снижению социально-политической активности населения (например, низкая явка на выборах), не способствовало формированию активной гражданской позиции населения (в том числе формированию общественных ценностей – доверия, взаимовыручки и т.д.), еще более маргинализировало отдельные категории граждан (беднейшие слои населения, которые не имели возможности быть услышанными), радикализировало некоторые социальные группы (политические партии, которые вследствие использования «административного ресурса» вынуждены были уйти с федеральной политической сцены), привело к крайне неравномерному экономическому росту в стране (растущее расслоение доходов различных групп населения и российских регионов).

С 2000 г. наблюдается некоторая позитивная динамика: российские властные институты и ВБ в России постепенно начинают реализовывать ряд базовых механизмов политики и практики взаимодействия с общественностью, в то время как ЕБРР в России расширяет уже используемые формы общественного участия. Как ВБ, так и ЕБРР пересматривают свои политические документы, касающиеся взаимодействия с общественностью в сторону расширения форм и моделей взаимодействия с общественностью и большего раскрытия информации о своей деятельности. В России возникают консультативные общественные структуры при властных институтах на национальном уровне: Общественная палата, Совет подействию развитию институтов гражданского общества и прав человека, общественные, экспертные и консультативные советы при министерствах и ведомствах.

Властные институты национального и субнационального уровней в современной России все чаще создают специализированные структурные единицы, главной задачей которых является обеспечение граждан своевременной и полной информацией о целях, планах и программах своей деятельности. Кроме перечисленных задач, которые относятся к сфере связей с общественностью, функции таких структурных единиц могут быть расширены и включать более широкий спектр задач по взаимодействию с общественностью, в том числе учет интересов и нужд групп граждан при формировании государственных программ и принятии властных решений по их реализации<sup>10</sup>.

Политическое влияние МБРР и МАР на процесс реформ в России было сильно до экономического кризиса 1998 г., а в настоящее время сильно уменьшилось. Очевидно, что политика взаимодействия с общественностью ВБ на глобальном уровне и на уровне России сильно различалась. Консультативные общественные советы были созданы штаб-квартирой ВБ еще в 1980-х гг., в то время как консультативный совет при российском офисе Банка появился лишь спустя 10 лет его деятельности в стране, в 2002 г., когда объем операций Банка РФ существенно сократился.

ЕБРР является сравнительно молодым международным финансовым институтом региональной направленности, для которого Россия – крупнейшая



страна операций. Банк децентрализовал свою работу в РФ, открыв ряд региональных офисов, однако, в отличие от ВБ, отказывается децентрализовать функции взаимодействия с общественностью, закрепленные за штаб-квартирой. В отличие от ВБ, ЕБРР не оказывал решающего влияния на реформы 1990-х гг. в России.

В результате эволюции политического курса на взаимодействие с общественностью международных политических институтов возникли и оформились следующие формы взаимодействия с общественностью:

- консультации с заинтересованными сторонами, включая общественность;
- консультации с общественностью;
- общественные консультативные советы;
- совместные рабочие группы;
- исследование общественного мнения (с последующим раскрытием результатов);
- прямое и косвенное финансирование;
- общественная (независимая) экспертиза программ/проектов;
- специальные неформальные встречи для обмена мнениями;
- общественные слушания;
- имитационные модели.

Все перечисленные формы используются не только международными, но и российскими властными институтами.

## Основные характеристики политики взаимодействия с общественностью российских органов исполнительной власти

Относительно принятия решений в сфере государственного управления российскими органами государственной власти, включая решения по части политики взаимодействия с общественностью, необходимо отметить, что для России более всего характерен поведенческий подход Г. Саймона. Задачи по реализации антикризисного управления в 1990-х гг. и целого комплекса реформ, стоящие перед государственными служащими сложны, а официальные методы количественной и качественной оценки ситуации – официальные статистические данные – зачастую ненадежны. Поэтому альтернативные варианты решения проблем лицами, принимающими решения, в каждой конкретной ситуации представляют собой неповторяющийся способ взаимодействия конкретных субъектов, определяющих последовательность своих действий в каждый раз заново складывающихся условиях. В России принятие решений происходит созвучно определению Л. Планкетта и Г. Хейла – как ситуационный процесс, в котором его компоненты постоянно варьируются в зависимости от изменения всего комплекса условий и характеристик отдельной проблемы<sup>11</sup>.

Продуманная и действенная политическая программа сотрудничества с организациями гражданского общества необходима не только международным организациям, но и российским властным институтам для того, чтобы повысить эффективность исполнения своих функций, в частности проведения социально-экономических реформ, реформы в области государственного

управления, урегулирования конфликтов и пр. Такое повышение эффективности происходит благодаря учету интересов различных социальных групп и групп интересов, получению обратной связи от общества для своевременной корректировки политического курса и отдельных решений.

Однако организации гражданского общества в России часто не воспринимаются властными институтами как равные партнеры. Более того, властные институты на федеральном и региональном уровнях зачастую не обладают достаточной информацией об организациях гражданского общества как таковых и механизмах взаимодействия с общественностью, а также о влиянии политики взаимодействия с общественностью на ход реализации социально-экономических реформ в стране. Часть проблемы заключается в том, что коммуникация и взаимодействие властных институтов с различными социальными группами носит ограниченный характер, у властных институтов нет достаточной ясности относительно роли и значимости гражданского общества в общественном развитии. Кроме того, российские законы и нормативные документы российских властных институтов и Всемирного банка в области общественного участия не всегда подкреплены практикой. Поэтому сегодня среди форм общественного участия граждан преобладают протестные (например, протестное голосование, акции протеста), которые контрастно чередуются с политической апатией граждан (например, низкая явка на выборах)<sup>12</sup>. Эти тезисы подтверждаются данными политологических исследований и социологических опросов. Согласно социологическим опросам, проведенным Государственным университетом – Высшей школой экономики (ГУ–ВШЭ) в 2006 г., большинство респондентов (65%) полагают, что сегодня в России трудно быть общественно активным человеком. Среди них 48% считают, что к общественно активным людям у нас в стране относятся неодобрительно, и лишь 35% это отношение характеризуют как одобрительное<sup>13</sup>.

Важным элементом признания значимости организаций гражданского общества в России стал Гражданский форум, который открылся 21 ноября 2001 г. в Кремле и собрал 5 тыс. лидеров НКО по инициативе Президента России Владимира Путина. Форум, организуемый федеральными властными институтами, стал ежегодным мероприятием и в 2002 г. прошел в Тольятти, а в 2003 г. в Нижнем Новгороде, уже под названием «Российский форум» и с более активным участием организаций частного сектора. Логическим продолжением решений форума в области работы с неправительственными организациями стал Закон РФ «О создании Общественной палаты».

Проанализировав источники финансирования, имеющиеся ресурсы, принципы формирования и организацию работы Общественной палаты, можно прийти к выводу, что Общественная палата (ОП) – это тот орган, на который возложена основная роль в реализации российскими федеральными органами государственной власти функции их взаимодействия с общественностью. Вслед за ОП региональные органы исполнительной власти, следуя примеру федерального центра, также начали процесс создания общественных палат. При реализации ряда своих функций, включая исследовательскую, ОП использует закрытые методы работы и сравнительно непрозрачные механизмы принятия решений. Следствием такого подхода является сниженная эффективность работы ОП, что можно проиллюстрировать, на-

пример, основным аналитическим документом ОП – ежегодным Докладом о состоянии гражданского общества в РФ, впервые изданным в 2006 г.

Политические предпосылки появления Общественной палаты были созданы Советом и Комиссией по правам человека при Президенте России. До официально обнародованных планов создания Общественной палаты РФ уже функционировала Комиссия по правам человека при Президенте, которая была преобразована в Совет при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека<sup>14</sup>. Совет является консультативным органом, призванным оказывать поддержку Президенту в рамках своего мандата. Российский Совет при Президенте по функциям и принципу формирования «сверху вниз» соответствует глобальной Объединенной рабочей группе при ВБ.

Совет работает по общественно значимым проблемам, с упором на формирование обратной связи в направлении взаимодействия общества и власти. Основными формами работы Совета, которые частично совпадают с формами работы Общественной палаты, являются общественная экспертиза и гражданский контроль<sup>15</sup>. Общественный контроль является необходимым элементом осуществления политической власти, эффективно функционирующего политического процесса в обществе. Функция общественного контроля обеспечивает соблюдение социальных норм, правил деятельности людей и социальных групп в обществе, а также помогает властным институтам отслеживать последствия своего управленческого воздействия.

Как и Общественная палата РФ, общественные совещательные органы при властных институтах субнационального уровня часто формируются «сверху» и редко полностью состоят из представителей организаций гражданского общества (ОГО). Часто в состав таких советов входят ректоры вузов, государственные служащие и руководители коммерческих или государственных СМИ. Тем не менее совещательные органы являются самой используемой и простой, но, как правило, слабо эффективной формой взаимодействия властных институтов субнационального уровня с общественностью. Однако для решения поставленных перед совещательным органом задач в нормативном акте необходимо детализировать механизмы его работы – возможности общественного участия в принятии властных решений, сформировать систему связей и представительства<sup>16</sup>. В подавляющем большинстве нормативных актов субъектов РФ содержатся только общие формулировки целей и полномочий, а также состав органа.

В результате комплексного общероссийского исследования<sup>17</sup> было выявлено, что большинство существующих нормативных и законодательных актов не регламентируют организацию и способы реализации предоставленных возможностей, т.е., по сути, носят декларативный характер. Организация форм прямого взаимодействия власти и населения сталкивается с рядом сложностей в малонаселенных и удаленных муниципальных образованиях, в регионах России с низкой плотностью населения. Таким образом, напрямую взаимодействовать с органами государственной власти могут, как правило, только жители административных центров большинства субъектов РФ.

Кроме того, имеет место слабое взаимодействие властных институтов и ОГО при разработке нормативных правовых актов, регулирующих взаи-



модействие с общественностью. Возможности заимствования нормативных правовых актов из других регионов ограничены отсутствием качественных образцов для репликации.

Переходя к практической реализации нормативно-правовых оснований взаимодействия с общественностью российских властных институтов, в качестве примера можно привести мероприятия по общественному мониторингу, реализованные на основании положений об общественном участии, изложенных в Концепции административной реформы. Административная реформа – комплекс политических мер, направленных на структурные изменения властных институтов в стране.

В октябре 2005 г. распоряжением премьер-министра России была одобрена Концепция административной реформы на 2006–2008 гг. С точки зрения проводимого исследования стоит обратить внимание на раздел III Концепции, «Система мероприятий по проведению административной реформы», в частности на раздел «Повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и общества», где среди направлений реализации административной реформы обозначено «развитие форм участия гражданского общества в разработке и принятии решений органов исполнительной власти, в мониторинге мероприятий административной реформы». Вышеизложенное определяет основную цель Объединенной рабочей группы по административной реформе (ОРГ) – обеспечение участия гражданского общества в реализации административной реформы. Как следует из Положения об ОРГ, она образована совместным решением Совета Общественной палаты РФ, Совета при Президенте России по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека и Правительственной комиссии по проведению административной реформы<sup>18</sup>. По форме ОРГ была организована как консультативный совет, с помощью которого властные институты могут отслеживать последствия своего управленческого воздействия – исполнения административной реформы по всей России.

Другие конкретные примеры различных форм взаимодействия с общественностью на федеральном и региональном уровнях включают как недавно появившиеся, так и давно созданные и перешедшие на новый уровень развития механизмы общественного участия. Среди относительно новых механизмов – общественный совет при Федеральной антимонопольной службе и ее региональных отделениях, общественные советы при муниципальных советах Республики Карелия и др. Среди давно созданных модифицированных механизмов можно привести в качестве примера общественный совет при губернаторе Санкт-Петербурга.

В начале первого десятилетия XXI в. федеральные органы власти приступили к формированию механизмов *прямого и косвенного финансирования ОГО*, применяемых Всемирным банком более десятилетия. По данным ежегодного Доклада ОП о состоянии гражданского общества в России за 2006 г., финансовую поддержку от государства в той или иной форме получают более трети российских некоммерческих организаций. В Докладе справедливо отмечается потребность формирования прозрачной и справедливой системы такой поддержки, которая не должна исключать те или иные организации по причине их независимой позиции (проблема, стоящая и перед финан-

сируемыми Всемирным банком ОГО) или прежних источников финансирования (проблема «политической» деятельности ОГО). В Докладе подчеркивается, что система государственной поддержки российских НКО должна быть построена на установившихся в мировой практике принципах, а бюджетные деньги должны перечисляться специально созданным общественно-государственным фондам. Однако стоит отметить, что не существует единых установившихся в мировой практике принципов государственной поддержки ОГО, свидетельством чему является история возникновения и эволюции форм взаимодействия с общественностью крупных международных финансовых институтов – ВБ и ЕБРР.

Важной формой взаимодействия с общественностью для властных институтов являются регулярно проводимые опросы общественного мнения, которые, однако, не дают полной картины происходящего в стране; демонстрируют отношение (аттитюды) населения, а не интересы и потребности различных значимых групп общества. Кроме того, имитационные модели общественного участия являются одной из причин несоответствий или «разрывов» наблюдаемых в российском гражданском обществе, в частности «разрыва» между декларируемой гражданами готовностью и реально практикуемым гражданским участием. Такой разрыв невозможно оценить положительно, даже если речь идет о протестных формах участия. Ведь тот факт, что ясно просматриваемое протестное мышление пока не перерастает в разнообразные, включая мирные, протестные формы участия, не дает гарантий скрытого нарастания протестных настроений и их «выплеска» в форме жестоких и масштабных протестных социальных всплесков в обществе. Кроме того, отчасти причина отсутствия связи между протестным мышлением и действиями кроется в ясно выраженной государством готовности применять репрессивные санкции даже для пресечения таких простых форм общественного участия, как мирные марши протеста и пикеты, традиционно выполняющие функцию снятия социальной напряженности в обществе.

Органы власти часто полагаются на коммуникативные и информационные инструменты для манипулирования общественным мнением и осуществления социального контроля. Между тем управление с помощью информации также является способом обеспечить согласованную работу современного политического руководства во многих странах мира<sup>19</sup>. Многие граждане быстро распознают инструменты манипулирования общественным мнением, квазиобщественные объединения и другие имитационные формы общественного участия, что приводит к их нежеланию активно участвовать в жизни общества, стремлению закрыться в своей приватной сфере жизни. При этом, вместо получения полноценной информации и вдумчивого размышления граждане России получают информацию развлечений (infotainment)<sup>20</sup>. Например, согласно данным ведущих российских телеканалов (ОРТ, РТР, НТВ, ТНТ, Рен-ТВ и др.), наибольший рейтинг сегодня имеют телевизионные сериалы, юмористические и другие развлекательные программы.

Здесь, вслед за Ю. Хабермасом, уместно задать вопрос: зачем нужна дополнительная информация, если даже та, что уже предоставляется (но-

востные и аналитические передачи), не пользуется спросом большинства населения? Вероятно, часть граждан однозначно воспринимают качество, формат и уровень предоставляемой информации как современную пропаганду и манипулируемую информацию. Большая часть граждан довольствуются различными видами медийной развлекательной продукции, поскольку все важные решения, касающиеся общественного развития, уже приняты за них государственными лидерами и властными институтами. В ситуации, когда все основные государственные решения приняты и государственный аппарат имеет высокий уровень влияния на средства массовой информации, новостные и аналитические медийные продукты служат лишь для легитимации уже принятых решений и не предназначены для рационального общественного обсуждения альтернативных стратегий социально-экономического развития общества.

## Сравнение основных характеристик политики взаимодействия с общественностью ВБ и ЕБРР в России

В результате исследования истории возникновения и развития политического курса на взаимодействие с общественностью Всемирного банка (ВБ) и Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР) автором было выявлено, что за исследуемый в настоящей работе отрезок времени Всемирный банк, в особенности Международный банк реконструкции и развития (МБРР), работавший в тесном сотрудничестве с Международным валютным фондом, не формулировал и не реализовывал эффективных программ взаимодействия с общественностью в России, что стало одной из причин неэффективности финансируемых им реформ последних лет. ЕБРР, напротив, с самого начала своей деятельности в России реализовывал закрепленные на институциональном уровне формы общественного участия – консультации с общественностью и независимые экспертные оценки, – что обеспечило успешное выполнение большинства проектов Банка по всей России.

Другие различия функций взаимодействия с общественностью двух МФИ в России заключается в том, что ЕБРР (как и Международная финансовая корпорация – МФК) допускает взаимодействие с общественностью далеко не на всех этапах своего управленческого цикла принятия и реализации решений. Однако в тех случаях, когда ЕБРР допускает взаимодействие с общественностью, такое общественное участие реализуется как в России, так и в других странах. Всемирный банк (прежде всего МБРР) зачастую реализует свою политику взаимодействия с общественностью в России в гораздо меньшем объеме, чем во многих других странах региона Европы и Центральной Азии.

Поскольку и ВБ и ЕБРР активно работают на субнациональном уровне, важно подчеркнуть региональный аспект общественного участия в России. Так, в проектах МФК и ЕБРР, реализуемых в российских регионах, руководители проекта и субнациональные властные структуры без участия МФИ используют консультации с общественностью и заинтересованными сторонами, общественные слушания и другие формы взаимодействия с общественностью.

В отличие от ВБ, ЕБРР не использует такую форму, как общественный консультативный совет в России, опираясь на неформальную сеть ОГО. Однако, несмотря на институционализацию Совета при ВБ, он во многом выполняет символические представительские функции и функции связи с общественностью, не оказывает существенное влияние на процесс принятия решений московским представительством ВБ.

МБРР и Международное агентство развития (МАР) в России используют такую форму взаимодействия, как активное информирование общественности, в то время как ЕБРР и МФК ее не используют, делегируя эту функцию на уровень отдельных проектов. Для сравнения, количество реализуемых ЕБРР и МФК проектов более чем в два раза превосходит количество проектов, реализуемых МБРР и МАР соответственно. Различны и основные партнеры МФИ: в проектах МБРР и МАР основными партнерами являются Министерство финансов РФ и другие органы исполнительной власти; а в проектах ЕБРР и МФК основными партнерами являются организации частного сектора.

Некоторые формы взаимодействия с общественностью, например общественная экспертиза программ и проектов, используются в равной мере и ВБ и ЕБРР в России. При этом существенно различаются частота и регламентированность проведения экспертизы, а также степень ее учета при принятии властных решений. Всемирный банк (МБРР и МАР) проводит экспертизу реже и учитывает ее результаты при принятии решений существенно в меньшей степени, чем ЕБРР и МФК.

Неформальные встречи и формальные консультации с представителями организаций гражданского общества представляют собой «окна возможностей» для ОГО и проводятся также в равной мере как ВБ, так и ЕБРР. Однако ЕБРР более склонен учитывать результаты встреч и консультаций при принятии политических решений, т.е. модифицировать политические и рабочие документы. Консультации и встречи, проводимые ВБ, чаще тяготеют к имитационным моделям взаимодействия с общественностью.

Консультации, организованные МФИ в Интернете, заслуживают особого внимания: они размывают политическое пространство, устанавливая в нем особые взаимосвязи. С одной стороны, консультации в Интернете позволяют преодолеть ограничения «цифрового разрыва», а также времени и пространства, т.е. за ограниченное время, при ограниченных ресурсах дают возможность представителям гражданского общества из разных стран мира принять в них участие. Вполне в духе основных процессов глобализации онлайн-консультации сжимают пространство и ускоряют время. Однако если онлайн-консультации заменяют большую часть других форм взаимодействия МФИ с общественностью, то возникает вероятность превращения онлайн-консультаций в «виртуальную альтернативу» общественного участия и возможных, в результате такого участия, изменений в политике МФИ. Такая «виртуальная альтернатива», по мнению С. Жижека, подменяет реальность.

Что касается прямого влияния организаций гражданского общества на принятие властных решений МФИ в ходе различных форм взаимодействия с общественностью и их последствий, оно, как и другие политические влияния и последствия, множественны, вариативны и непостоянны<sup>21</sup>.

Основные различия в политике взаимодействия с общественностью по формам представлены в таблице 1.

Таблица 1

**Сравнение форм взаимодействия с общественностью ВБ и ЕБРР в России**

Форма взаимодействия с общественностью	Доступность для различных групп населения	Документальное оформление со стороны МФИ	Прямое влияние ОГО на принятие решений МФИ	Используется ВБ в РФ	Используется ЕБРР в РФ
Консультации с заинтересованными сторонами, включая общественность	доступно	возможно	слабое	да	да
Консультации с общественностью	доступно	возможно	слабое	да	да
Общественные консультативные советы	недоступно	да	умеренное	да	нет
Совместные рабочие группы	недоступно	возможно	сильное	нет	нет
Исследование общественного мнения (с последующим раскрытием результатов)	доступно	нет	слабое	да	нет
Общественная (независимая) экспертиза программ/проектов	недоступно	возможно	умеренное	да	да
Прямое финансирование	недоступно	да	отсутствует	да	нет
Косвенное финансирование	недоступно	да	отсутствует	да	нет
Активное информирование общественности и распространение информации	доступно	нет	отсутствует	да	нет
Специальные неформальные встречи для обмена мнениями	недоступно	нет	умеренное	да	да
Общественные слушания	недоступно	нет	умеренное	нет	да
Имитационные модели	недоступно	нет	отсутствует	да	нет

В заключение, исходя из имеющихся данных исследований, а также изученных конкретных примеров (кейсов), проанализированных автором, можно отметить, что наиболее эффективная политика взаимодействия с общественностью реализуется в различных формах, соответствующих этапам принятия властных решений, которые рассматриваются политическими институтами: этап прогнозирования, планирования, программирования и оценки, включая некоторые промежуточные этапы, специфические для каждого конкретного политического института.



В результате исследования истории возникновения и развития политического курса на взаимодействие с общественностью ВБ и ЕБРР, было выявлено, что с 1991 по 2006 г. Всемирный банк, в особенности МБРР, работавший в тесном сотрудничестве с Международным валютным фондом, не формулировал и не реализовывал эффективных программ взаимодействия с общественностью в России, что стало одной из причин сложностей и неудач финансируемых им реформ в указанный период, а также, в ряде случаев, нецелевого использования привлеченных российским правительством средств займов. ЕБРР, напротив, с самого начала своей деятельности в России последовательно реализовывал закреплённые на институциональном уровне формы общественного участия, включая консультации с общественностью и независимые экспертные оценки, что обеспечило удачное выполнение большинства проектов Банка по всей России.

Продуманная и действенная политика взаимодействия с общественностью необходима международным организациям и российским властным структурам для повышения эффективности как социальных, так и экономических компонентов реформ благодаря учету интересов различных социальных групп и групп интересов, получению «обратной связи» от общества для корректировки политического курса и отдельных властных решений. Часть функций политических институтов по взаимодействию с общественностью может быть децентрализована. Тот факт, что, в отличие от ВБ, ЕБРР не децентрализовал свои функции взаимодействия с общественностью, существенного негативного влияния на работу Банка не оказал. Однако в случае децентрализации Банк мог бы еще более развить свои преимущества институционального присутствия на субнациональном уровне. Исследование позволило выделить девять основных форм взаимодействия с общественностью, которые используют МФИ и координирующие их работу органы государственной власти, преимущественно федерального уровня. Все формы можно условно разделить на реальные механизмы, повышающие эффективность реализации инвестиций ВБ и ЕБРР и реформ в целом, и имитационные модели (квазимеханизмы) общественного участия. При этом квазимеханизмы общественного участия не только замещают, занимают пространство реальных форм, но и способствуют нецелевому использованию государственных ресурсов, деформируют поле гражданского общества в целом.

Как ВБ, так и ЕБРР пересматривают свои политические документы, касающиеся взаимодействия с общественностью, в сторону расширения форм этого взаимодействия и большего раскрытия информации о своей деятельности. В России возникают консультативные общественные структуры при федеральных, региональных и муниципальных органах исполнительной власти: Общественная палата; Совет по содействию развитию институтов гражданского общества и прав человека; общественные, экспертные и консультативные советы при министерствах и ведомствах (Министерство иностранных дел, Федеральная антимонопольная служба) и др.

На основании проведенного автором исследования процесса создания и эволюции различных форм взаимодействия с общественностью ВБ, ЕБРР и органов исполнительной власти РФ выявлены критерии успешных политических мер по взаимодействию с общественностью, сформулированные в норматив-

ном прикладном виде. Эти критерии включают: формальное закрепление политического курса на максимально высоком уровне организации (ведомства); обязательность исполнения принятых политических документов (директив, стратегий и т.д.) всеми сотрудниками; проведение специальных образовательных программ для сотрудников; участие подразделений всех уровней организации/ведомства в разработке и реализации политического курса; соблюдение принципа открытости при разработке и внесении изменений в документы, регулирующие взаимодействие с общественностью; интеграцию политических мер в ключевые политические документы организации/ведомства; взаимодействие с различными заинтересованными сторонами (с учетом возрастного, гендерного, социального и географического разнообразия/баланса); специальное бюджетное и другое ресурсное обеспечение.

## ПРИМЕЧАНИЯ

---

- <sup>1</sup> Например, Всемирный банк, Европейский банк реконструкции и развития, организации системы ООН и пр. активно используют термины «civic engagement» и «civic engagement policy» в политических документах, исследованиях и публикациях, названиях должностей сотрудников и названиях формальных и неформальных структурных подразделений.
- <sup>2</sup> Issues and Options for Improving Engagement between the World Bank and Civil Society Organizations // The World Bank. Washington D.C., March 2005. P. IX.
- <sup>3</sup> Robins K., Webster F. Times of the Technoculture: from the Information Society to the Virtual Life. Routledge. 1999.
- <sup>4</sup> Петров М.В. Проблемы сотрудничества России и Международного банка реконструкции и развития. Учебное пособие. М., 2003. -С. 70.
- <sup>5</sup> Публичная политика как инструмент против коррупции в России / Под ред. Горного М.Г. СПб., 2003. -С. 70.
- <sup>6</sup> Салмин А. Современная демократия: очерки становления. М., 1998.
- <sup>7</sup> Ильин М.В. Сравнительная политология. Научная компаративистика в системе политического знания. // Полис. -2001. -№ 4. -С. 162.
- <sup>8</sup> Там же. С. 165.
- <sup>9</sup> Торкунов А.В. Глобализация: человеческое измерение. М., 2002.

- 10 Политология. Курс лекций / Под ред. Марченко М.Н. М., 2000. -С. 348.
- 11 Соловьев А.И. Политическая теория. Политические технологии. М., 2006. -С. 482.
- 12 Итоговый отчет об исследовании демократических инициатив в России, 2003-2004 гг., Международного агентства развития США показывает зависимость между ухудшением внешней среды, в которой работают общественные организации, и снижением политической активности россиян в российских городах: Москва, Санкт-Петербург, Нижний Новгород, Новосибирск, Самара, Челябинск, Ростов-на-Дону, Пермь, Саратов, Хабаровск, Иркутск и Томск.
- 13 Лаборатория исследования гражданского общества Центра фундаментальных исследований ГУ–ВШЭ. Инструментарий исследования: И.В. Мерсиянова и Л.И. Якобсон, при участии Я.И. Кузьмина и Е.С. Петренко. Сбор информации, формирование массивов входной и выходной информации: Общероссийский общественный фонд «Общественное мнение». Опросы проведены на основе многоступенчатой стратифицированной территориальной случайной выборки, включающей 200 городских и сельских населенных пунктов из 63 субъектов РФ. Метод сбора информации – интервью по месту жительства респондента.
- 14 <http://www.sovetpamfilova.ru/>
- 15 Земскова Е. Элла Памфилова: «Кому выгодно сделать из президента Путина диктатора?» // Страна Ру, 20 июля 2005 г.
- 16 Библиотека лучших практик в области взаимодействия гражданского общества и власти на региональном и местном уровне / Под ред. Акрамовской А.Г. М., 2007.
- 17 Различные нормативно-правовые акты, регулирующие политику взаимодействия с общественностью региональных органов власти, были собраны и проанализированы в ходе программы «Развитие диалога между гражданским обществом и властью в России». Данное исследование включало сбор информации и описание текущего уровня институционализации взаимодействия власти и гражданского общества на региональном и муниципальном уровнях. В рамках проекта были проанализированы правовые базы 52 субъектов РФ, что составляет более половины (59%) регионов РФ.
- 18 Объединенная рабочая группа по обеспечению участия гражданского общества в административной реформе. Концепция. Вариант 01 июля 2006 г. Подготовлен Сунгуровым А. и Поличка Н.
- 19 Tumber H. Taming the Truth / British Journalism Review 1993. 4 (1). P. 37–41.
- 20 Boggs C. The End of Politics: Corporate Power and the Decline of the Public Sphere. N.Y., 2000.
- 21 Мельвиль А.Ю. Пространство и время в мировой политике / Космополис.- 2007. – № 2 (18). -С. 121.