

Правовые и политические аспекты управления

Клементьев Д.С., Корнилович В.А., Малышев М.А.

Формы социальной организации участия граждан в принятии государственных решений

Клементьев Дмитрий Сергеевич — доктор философских наук, заведующий кафедрой социологии управления, факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: Klementiev@spa.msu.ru

SPIN-код РИНЦ: [5854-4920](https://elibrary.ru/5854-4920)

Корнилович Владимир Адамович — кандидат социологических наук, докторант, Институт социологии РАН, Москва, РФ.

E-mail: Kornilovich69@mail.ru

SPIN-код РИНЦ: [9574-0698](https://elibrary.ru/9574-0698)

Малышев Максим Алексеевич — кандидат социологических наук, доцент кафедры социологии управления, факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: Malishev@spa.msu.ru

SPIN-код РИНЦ: [8585-3400](https://elibrary.ru/8585-3400)

Аннотация

В статье уточняется проблема управления, связанная с использованием органами власти конкретных форм «вовлечения» и участия различных социальных групп в процессе публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов и государственных решений. Особое внимание уделяется вопросу поведенческих и структурных изменений во взаимодействии общества и государства. Авторы фиксируют, с одной стороны, проявление активности социальных групп, направленной на развитие практики взаимодействия в несвойственных для них организационных структурах. С другой, «сворачивание» активности социальных групп, использующих «традиционные» для них организационные структуры межсекторного взаимодействия. Делается вывод о том, что рассогласование форм социальной организации и инфраструктуры вызвано выстраиванием сильноресурсными группами собственной системы взаимодействия с органами власти, перекрывающей функциональные границы трёх секторов экономики. Выявленное противоречие отражает характер складывающегося в обществе отношения к участию граждан в подготовке государственных решений, что, по мнению авторов, составляет суть данной управленческой проблемы.

Ключевые слова

Проблемы управления, формы социальной организации, модель трёхсекторной экономики, межсекторное взаимодействие, общественная экспертиза, общественные слушания, торгово-промышленная палата, общественная палата, трехсторонняя комиссия.

В последнее десятилетие в жизни российского общества появились новые формы участия граждан в решении общественно значимых проблем. Формы, которые выходят далеко за рамки возможностей, предоставляемых законом о местном самоуправлении¹ — сходов, общественных слушаний и т. п. Новые варианты участия

¹ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Информационно-правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 05.12.2016).

граждан приобретают вид: общественного движения (например, Общероссийский народный фронт²); распределённой экспертной деятельности, организуемой с использованием информационно-коммуникационных технологий (Федеральный портал проектов нормативных правовых актов³, Российская общественная инициатива⁴). Расширение возможностей участия граждан в принятии государственных решений за счёт внедрения новых форм социальной организации указывает на процесс демократизации российского общества⁵. В то же время присутствует понимание, что новые формы всегда разрабатываются и предлагаются обществу в силу ненадёжности функционирования действующих каналов. Цель настоящей статьи — раскрыть имеющую место в системе управления проблему с позиции поведенческих и структурных изменений во взаимодействии общества и государства.

Социально-политическое значение идеи «вовлечения» граждан в проведение публичных дискуссий по общественно значимым проблемам для развития страны было определено Президентом России В.В. Путиным в Послании Федеральному Собранию РФ 2013 года: «Современной России необходима широкая общественная дискуссия, причём с практическими результатами, когда общественные инициативы становятся частью государственной политики и общество контролирует их исполнение»⁶.

Актуальность для российского общества предпринятых государством мер по расширению форм гражданского участия определяется ещё и тем, что Россия, по мнению экспертов Всемирного банка, отстаёт от сопоставимых по богатству природных ресурсов и уровню доходов населения стран по всем показателям государственного управления, и особенно по качеству регуляторной среды и ответственности за принимаемые решения и действия⁷. Другой аспект развития форм

² Общероссийский народный фронт [Официальный сайт]. URL: <http://onf.ru/structure/ob-onf/> (дата обращения: 02.09.2016).

³ Федеральный портал проектов нормативных правовых актов [Официальный сайт]. URL: <http://regulation.gov.ru/> (дата обращения: 02.09.2016).

⁴ Российская общественная инициатива [Официальный сайт]. URL: <https://www.roi.ru/> (дата обращения: 02.09.2016).

⁵ Михайленок О.М. Стратегическая культура как системообразующий фактор общественно-политического согласия // Россия реформирующаяся. Ежегодник / отв. ред. М.К. Горшков. М.: Новый хронограф, 2012. Вып. 11. С. 125–141. URL: <http://www.isras.ru/publ.html?id=2825> (дата обращения: 12.12.2016).

⁶ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2013 «Послание Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию» // КонсультантПлюс [Информационно-правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_155646/ (дата обращения: 05.12.2016).

⁷ Доклад об экономике России 32: Неопределенность экономической политики ограничивает горизонты роста в среднесрочной перспективе / Всемирный банк. 2014. С. 46–47. URL: <http://www.vsemirnyjbank.org/ru/country/russia/publication/russian-economic-report-32> (дата обращения: 12.12.2016).

социальной организации участия граждан заключается в сохранении стабильности в обществе в долгосрочной перспективе. Его суть раскрывает лауреат Нобелевской премии Дж. Стиглиц: «Успешная деятельность экономики <...> связана не только с энергичным экономическим ростом, но и с общим благосостоянием. Она предусматривает обеспечение работы экономики на благо общества, а не работы общества на благо экономики <...>. Преодолеть власть денег в политике будет нелегко. Но если мы это не сделаем, то мы будем сталкиваться с разочарованием в нашей экономике и в нашей демократии»⁸.

В социологической теории управления верность данного подхода эмпирически подтверждается существованием определенной закономерности в жизнедеятельности общества: «Расширение учета мнений населения и увеличение частоты принимаемых решений, совпадающих с мнением масс, свидетельствует о тенденции консолидации общественных сил, а их сужение свидетельствует о тенденции разъединения»⁹.

Механизмы¹⁰ упорядочения отношений, согласования интересов органов власти, различных социальных групп М. Олсон представил как

⁸ Финансы и развитие. Ежеквартальный журнал Международного валютного фонда. Сентябрь 2014. Вып. 51. № 3. С. 19. URL: <http://www.imf.org/external/russian/pubs/ft/fandd/2014/09/pdf/fd0914r.pdf> (дата обращения: 12.12.2016).

⁹ Тезисы выступления А.В. Тихонова на Заседании Учёного совета Института социологии РАН, 26 июня 2013 года. См.: *Жаворонков А.В., Королёв А.Л., Тихонов А.В.* Каталог базы данных Универсум-2: интеграция социальных показателей исследовательских проектов 1967–2012 гг. М.: ИС РАН, 2013. URL: <http://www.isras.ru/publ.html?id=2784> (дата обращения: 12.12.2016). См. также: *Гарр Т.Р.* Почему люди бунтуют. СПб.: Питер, 2005.

¹⁰ Механизмы согласования интересов рассматриваются отечественными авторами как взаимодействие органов власти и бизнеса, органов власти и политических партий, органов власти и общественных объединений. См., например: Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2014 год / Общественная палата Российской Федерации. М., 2014; Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2013 год / Общественная палата Российской Федерации. М., 2013; *Толочко А.В.* Инновационные механизмы социально-политического взаимодействия государства и институтов гражданского общества в современной России // *PolitBook*. 2012. № 2. С. 110–120; *Мерсиянова И.В., Корнеева И.Е.* Вовлеченность населения в неформальные практики гражданского общества и деятельность НКО: региональное измерение. М.: НИУ ВШЭ, 2011; *Усманова С.Р.* Представления россиян о гражданском участии // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2008. № 2 (86). С. 45–59. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/predstavleniya-rossiyan-o-grazhdanskom-uchastii> (дата обращения: 12.12.2016); *Воржецов А.Г., Ханнанова И.Ю.* Взаимодействие институтов гражданского общества и государства в современной России. Казань: Казанский государственный технологический университет, 2008; *Технологии в политике и политико-административном управлении / Под общ. ред. М.Г. Анохина.* М.: Изд-во РАГС, 2005; *Затонский В.А.* Сильное государство и активная личность: актуальные проблемы взаимодействия // Вестник Московского университета. Серия 12. Политические науки. 2004. № 1. С. 70–88; *Зотова З.М.* Власть и общество: проблемы взаимодействия. М.: ИКФ «Омега-Л», 2001; *Смольков В.Г., Киселев В.Н.* Российская модель социального партнерства (Сущность, проблемы, факторы становления) // Труд и социальные отношения. 2000. № 2 (8). С. 8–9; *Гавра Д.П.* Общественное мнение и власть: режимы и механизмы взаимодействия // Журнал социологии и социальной антропологии. 1998. Т. 1. Вып. 4. С. 53–77; *Голенкова З.Т.* Гражданское общество в России // Социс. 1997. № 3. С. 25–36.

институционализированные практики, реализуемые на «политическом рынке»¹¹. Согласно концепции политического рынка, институты — это оформление баланса сил и интересов наиболее влиятельных групп, государственной бюрократии, политиков и избирателей, которое их устраивает на данный момент¹². Самоорганизация и кооперация как естественный процесс выдвижения целей и требований постепенно трансформируется в представительские структуры, которые и заполняют пространство политического рынка. Интегрирующим типом связей между элементами «выступает комплекс отношений по артикуляции, агрегированию, формированию представительских структур и собственно продвижение интересов в процессе принятия и реализации государственных решений»¹³.

Широко применяемое в политике словосочетание «повестка дня» также соотносится с теоретически обоснованным механизмом коллективного определения общественно значимых проблем и выдвижения требований, который существует не в каком-то абстрактном пространстве, а на вполне конкретных «публичных аренах», где социальные проблемы конструируются, формируются и растут. Несмотря на то, что между аренами (органами власти и управления, СМИ, политическими и общественными компаниями, научными организациями, форумами и т. п.) существует множество различий, они обладают рядом общих характерных черт. Каждая арена имеет определенную «пропускную способность», ограничивающую число общественно значимых проблем, которое она может рассматривать одновременно. А. Мосс утверждает, что в любой данный период времени каждое общество имеет определенную среднюю квоту социальных проблем¹⁴. Число ситуаций, которые потенциально могли бы трактоваться как социальные, политические или экономические проблемы, огромно, но основное пространство и основное время для публичного представления этих проблем являются довольно ограниченными. Именно это несоответствие между числом потенциальных проблем и размером публичного пространства для их обсуждения придает конкуренции между проблемами решающее

¹¹ *Олсон М.* Логика коллективных действий. Общественные блага и теория групп. М.: Фонд Экономической Инициативы, 1995.

¹² Приводится по: *Купряшин Г.Л.* Координация политики: институциональный механизм торга, представительства и согласования интересов // Ученые труды факультета государственного управления. М.: Издательство Московского университета, 2012. Вып. 8. С.194. URL: <http://www.spa.msu.ru/uploads/files/books/ut8.pdf> (дата обращения: 12.12.2016). См. также: *Яковлев А.А.* Взаимодействие групп интересов и их влияние на экономические реформы в современной России // Мир России. 2003. № 4. С. 44–88.

¹³ *Купряшин Г.Л.* Указ. соч. С. 199.

¹⁴ *Mauss A.L.* Social Problems as Social Movements. New York: Lippincott, 1975. P. 42–44.

значение¹⁵. Такими аренами в организации взаимодействия государства и общества выступают Торгово-промышленные палаты, Общественные палаты, Трехсторонние комиссии и различные благотворительные фонды.

И в первой, и во второй теоретической концепции существует определенное пространство и формирующие его организационные структуры. Возможности продвижения посредством этих структур интересов и требований обусловлены наличными ресурсами коллективных социальных субъектов. К коллективным субъектам взаимодействия государства и общества мы относим союзы предпринимателей, профессиональные союзы, общественные организации. В социологии деятельностно-активистская концепция и предложенный Т.И. Заславской на её основе механизм трансформации общества, выраженный в форме «деятельность — структура»¹⁶, уделяет особое внимание ресурсам индивидов и общественных групп, которые используются ими для преобразования социальной реальности. В теории структуризации Э. Гидденса социальные субъекты, действующие внутри различных структур, постепенно накапливают ресурсы, которые позволяют им оказывать существенное влияние на «производство общественной жизни». Ресурсность (по П. Бурдьё) неких атрибутов агентов — это признание в данном обществе или культуре их особой важности; она позволяет агенту устанавливать свои правила в полях социальных взаимодействий.

Таким образом, в модели «публичных арен» ресурсность социальных субъектов имеет принципиальное значение в организации взаимодействия государства и общества. Гипотетически, ресурсность коллективного субъекта как его способность оказывать влияние на характер взаимодействия государства и общества может привести к деформациям форм социальной организации участия граждан в процессе подготовки государственных решений. Под деформацией мы понимаем изменение взаимного положения коллективных социальных субъектов, связанное с их перемещением относительно арен публичного дискурса и действия.

С целью практической реализации идеи «вовлечения» граждан и некоммерческих организаций (НКО) в процесс обсуждения государственных решений органы власти последовательно расширяют возможности их экспертной деятельности посредством создания специализированных организационных форм. В 2005 году была

¹⁵ См.: Хилгартнер С., Боск Ч.Л. Рост и упадок социальных проблем: конкуренция публичных арен // Социальная реальность. 2008. № 2. С. 73–94.

¹⁶ Заславская Т.И. Актуальные проблемы исследования социальных механизмов трансформационных процессов // Безопасность Евразии. 2003. № 1. С. 7–21.

учреждена новая структура — Общественная палата РФ (ОП РФ) и региональные палаты, которые наряду с Торгово-промышленной палатой и Трехсторонней комиссией выступают в качестве механизма организации публичной дискуссии. По сути, посредством создания структуры ОП РФ и включения некоммерческих организаций в публичное обсуждение государственных решений завершается формирование социальных форм (и соответствующей им инфраструктуры), обеспечивающих взаимодействие трёх секторов экономики — государства, некоммерческих организаций и бизнеса — в рамках которых они способны формировать повестку дня внутренней политики государства (см. Рисунок 1).



**Рисунок 1. Трехсекторная модель экономики.
Структуры и формы межсекторного взаимодействия**

Особенности функционирования каждого из трех секторов экономики раскрываются через: их социальные цели; социальные институты, действующие в рамках каждого сектора; технологии, используемые для организации совместной продуктивной деятельности, и т. п. Именно целевая ориентированность деятельности, осуществляемой в рамках конкретного сектора, предопределяет возможные варианты межсекторного взаимодействия.

Пересечения секторов (см. Рисунок 1) означают наличие совпадений интересов при решении конкретных проблем, которые относятся к нескольким секторам одновременно. Для функционирования конкретного механизма двустороннего или

трехстороннего взаимодействия в каждом сегменте сформировалась специализированная организационная структура, поддерживающая единство его формы и содержания.

Зоной приложения усилий сегмента взаимодействия «государство — бизнес» является консолидированное финансовое участие в развитии территорий, корпораций и т. п. Данное взаимодействие реализуется Торгово-промышленной палатой РФ и соответствующими региональными структурами.

Взаимодействие «бизнес — НКО» проявляется в форме благотворительности и спонсорства (к примеру, деятельность частных благотворительных фондов).

Партнерство «государство — НКО» при решении общественно значимых проблем осуществляется посредством Общественной палаты РФ и региональных палат; оно принимает форму выделения государственных грантов и субсидий социально-ориентированным НКО.

Центральный сегмент трехстороннего взаимодействия — это система социального партнерства, реализуемая посредством деятельности Российской Трехсторонней Комиссии и соответствующих региональных комиссий. Отметим, что система социального партнёрства хорошо освоена всеми ее участниками, она существовала задолго до появления Общественной палаты и выполняла функцию согласования интересов профсоюзов, работодателей и государства.

По большому счёту мы наблюдаем в социальной действительности российского общества сформированную целостную систему взаимодействия коллективных социальных субъектов и органов власти и управления, отражающую специфику деятельности бизнеса, общественных объединений, профессиональных союзов. Эти факты подтверждают тенденцию органов власти к информационной открытости и демократизации процедур принятия решений¹⁷. Созданные структуры следует рассматривать в качестве дополнительных площадок, где коллективные социальные субъекты могут реализовывать задачи по защите законных прав и интересов своей целевой группы. Но теперь нас интересует причина возникновения потребности органов власти в создании новых форм участия граждан — в дополнение к уже сформированным ранее структурам межсекторного взаимодействия.

¹⁷ Подробное описание процесса концептуализации экспертной системы, информационно-коммуникационной системы в государственном управлении см.: *Корнилович В.А.* Россия: социологическое знание в разработке стратегий государственного развития // *Социология управления: фундаментальное и прикладное знание* / Отв. ред. А.В. Тихонов. М.: Канон + РООИ Реабилитация, 2014. URL: <http://www.isras.ru/publ.html?id=3263> (дата обращения: 12.12.2016). С. 67–92.

Социолог З. Бауман обратил внимание на непредсказуемый ход сегодняшнего развития общества. Он пишет: «Прежде всего, переход из “твердой” фазы современности (*modernity*) к “жидкой”, т. е. в такое состояние, при котором социальные формы (структуры, ограничивающие индивидуальные предпочтения, институты, стоящие на страже повторяемости рутин, образцы приемлемого поведения) более не способны (и от них этого не ждут) сохранять свою форму длительное время <...>. Формам, как тем, которые уже присутствуют или контур которых еще только намечается, вряд ли будет предоставлено достаточно времени для затвердевания, поэтому они не смогут служить рамками человеческих действий, а также планирования долгосрочных жизненных стратегий из-за их непродолжительности»¹⁸.

Проведенный нами анализ присутствия конкретного вида организации (бизнеса, НКО, в том числе профсоюзов) в каждой из отмеченных выше структур показал парадоксальность сложившейся ситуации, наличие в российском обществе аномального факта (по Р. Мэртону), суть которого состоит в том, что при видимом соответствии социальной формы и структуры конкретного сегмента содержание межсекторного взаимодействия значительно отличается от классического научного представления о нем. Изменение форм самоорганизации бизнеса (общественные объединения, Союзы, фонды и т. п.) позволило ему доминировать в несвойственных для него сегментах взаимодействия. Рассмотрим эту ситуацию более подробно.

Как показывает практика, общественные объединения используют для взаимодействия в основном одну структуру — Общественные палаты, причем специфика деятельности НКО в палатах регионального и федерального уровня постепенно размывается. В состав членов общественной палаты от городских, региональных, межрегиональных и общероссийских организаций входят руководители государственных учреждений, являющиеся одновременно председателями или президентами соответствующих НКО. На основе списка членов Общественной палаты РФ¹⁹ достаточно трудно провести разграничение между представителями НКО и не НКО и рассчитать их процентное соотношение.

Профсоюзы, являясь некоммерческой организацией, могут использовать для продвижения интересов различных профессиональных групп²⁰, формулирования новых

¹⁸ *Bauman Z. Liquid Times. Living in the Age of Uncertainty. Cambridge: Polity Press, 2007. P. 1.*

¹⁹ Список членов Общественной палаты РФ // Общественная палата РФ [Официальный сайт]. URL: <https://www.oprf.ru/ru/about/chambermembers/members2014/> (дата обращения: 10.01.2015).

²⁰ См. обзор российских и зарубежных исследований самоорганизации, роли и места профессиональных групп как акторов гражданского общества: *Мерсиянова И.В., Чешкова А.Ф., Краснопольская И.И.*

тем для публичной дискуссии и отстаивания прав и интересов наёмных работников по крайней мере три сегмента: «государство — НКО», «бизнес — НКО» и систему социального партнерства. Специально акцентируем внимание на проводимом нами различении профессиональных союзов и других общественных организаций. В механизмах «компетентного участия» структурированные объединения (имеющие централизованную структуру управления и фиксированное членство, которое позволяет реализовать единую политику организации) и неструктурированные объединения (имеющие формальную организацию — НКО, целевая группа которых представляет собой диффузную группу, где высказываемое мнение по тому или иному вопросу будет отражать лишь мнение отдельного человека / эксперта) в публичном пространстве будут отличаться своей способностью к выработке коллективных решений и конструктивных предложений. Предпосылкой установления диалога между организованными профессиональными группами, общественными организациями и органами власти является социально-психологическая установка граждан, заключающаяся в осознании возможности влиять на органы власти и удовлетворенности их деятельностью. С.Г. Климова и И.А. Климов подтверждают эмпирическими данными наличие взаимосвязи между переменной «доволен работой городских властей» и мнением, что жители могут на нее повлиять ($r = 0,135$), а также между переменной «не доволен работой городских властей» и мнением, что жители не могут на нее повлиять ($r = 0,241$), при уровне значимости коэффициента корреляции Пирсона — 0,01²¹. Таким образом, во-первых, показатель «удовлетворенность работой органов власти» фиксирует отсутствие конфликтности в отношениях и допустимости диалога, во-вторых, «удовлетворенность» демонстрируют представители групп, которые являются социальной базой гражданского участия. Соответственно, значимость формальных организационных структур, в данном случае профсоюзов, в процессе публичного обсуждения НПА определяется их позицией «медиатора» в диалоге между властью и обществом.

Но, несмотря на наличие представителей профсоюзов в Общественной палате РФ и региональных палатах, профсоюзы активно действуют только в рамках социального партнерства.

Напротив, коммерческий сектор для продвижения собственных интересов

Самоорганизация и проблемы формирования профессиональных сообществ в России. М.: НИУ ВШЭ, 2011.

²¹ Климова С.Г., Климов И.А. Взаимодействие граждан с властью: компетентное участие и проблема посредников // Социс. 2015. № 4 (372). С. 51–57.

использует даже несвойственные ему площадки. Общественные организации предпринимателей («ОПОРА РОССИИ», «Деловая Россия» и т. п.), руководители коммерческих организаций активно включаются в деятельность общественных палат, занимают там лидирующее положение и должности (см. Таблицу 1).

**Таблица 1. Представители бизнеса, профсоюзов, руководителей государственных учреждений в составе членов ОП РФ 2006–2014 годы
(% от общего состава / N — статистическая величина)**

Год	Количество членов общественной палаты, представляющих			Примечание Общее число членов ОП РФ — 126, после 2013 года — 168**
	бизнес	профсоюзы	руководители*	
2006	17,5 N = 22	5,5 N = 7	16,7 N = 21	Катырин С.Н. — вице-президент ТПП РФ, 2006 г. — занимает пост зам. Секретаря ОП РФ, член ОП РФ 2006, 2008, 2010.
2008	20,6 N = 26	6,3 N = 8	21,4 N = 27	Шохин А.Н. — член ОП РФ 2006, 2008.
2010	28,6 N = 36	4,0 N = 5	22,2 N = 28	Борисов С.Р. — президент ООО «ОПОРА России», член ОП РФ 2006, 2008, 2010.
2012	26,2 N = 33	4,8 N = 6	18,2 N = 23	Потанин В.О. в 2006 году является председателем комиссии, член ОП РФ 2006, 2008, 2010, 2012.
2014	22,0 N = 37	3,6 N = 6	27,4 N = 46	

* к категории «руководители» отнесены члены ОП РФ, которые на момент избрания являлись руководителями различного типа государственных учреждений.

** численный состав членов ОП РФ изменен Федеральным законом 235-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об Общественной палате Российской Федерации”».

Более того, активность бизнеса в создании частных благотворительных фондов (например, Фонд «Династия», Фонд «Виктория»), партнерства крупнейших благотворительных организаций («Форум доноров»²² и т. п.), а также разработка внутренних корпоративных социальных и добровольческих программ и общественных проектов формируют тенденцию, при которой сегменты взаимодействия «бизнес — НКО» и «государство — НКО» могут быть навсегда утрачены для основной части общественных объединений.

Исходя из этих данных, можно с высокой долей уверенности говорить о том, что все каналы взаимодействия государства и общества в настоящее время оказались «блокированы» бизнесом. Иными словами, поведенческие изменения у коллективных социальных субъектов, связанные с целенаправленным развитием организационных

²² Форум доноров [Официальный сайт]. URL: <http://www.donorsforum.ru/> (дата обращения: 14.10. 2014).

структур, деформировали сложившуюся модель трёхсекторного взаимодействия и привели к нарушению обратной связи в управлении. Это и стало причиной поиска органами власти новых платформ для обеспечения участия граждан в подготовке государственных решений и замещения «неэффективных», с их точки зрения, форм социальной организации.

Однако подчеркнём, что потенциал форм социальной организации, действующих в рамках модели трехсекторной экономики (см. Рисунок 1), не исчерпан. Эффективное их использование возможно и в будущем при условии приведения в соответствие с особенностями деятельности индивидуальных и коллективных социальных субъектов структуры и содержания всех сегментов взаимодействия, а именно специфики общественно-значимых проблем, решаемых в рамках сегментов, и специфики деятельности индивидуальных и коллективных социальных субъектов, включённых в их публичное обсуждение.

Принимая во внимание, что бизнес-сообщество относится к сильноресурсным социальным группам (по Т.И. Заславской), обладающим значительными возможностями для установления собственных «правил игры» или стимулирования социальных изменений, можно предположить, что фиксируемые нами изменения в поведении бизнес-сообщества и использовании им организационных структур могут быть предвестником появления непредвиденных и неконтролируемых органами власти форм социального поведения. Напротив, в заявлениях высших должностных лиц государства достаточно чётко определена потребность в коллективной оценке именно последствий для общества принимаемых государственных решений.

Оба выявленных противоречия позволяют нам сформулировать научную проблему управления — предсказуемость последствий реализации того или иного управленческого воздействия для общества, достижение управляемости социальных процессов.

С точки зрения решения практических задач управления созданные государством дополнительные социальные формы и определенные условия (нормативное и организационное обеспечение) имеют большой потенциал для ведения конструктивного диалога между органами власти и обществом. Представляется, что публичное обсуждение может повысить качество принимаемых федеральных и региональных законов, усилить действенность целевых программ и проектов, поскольку они будут соотноситься с жизненными планами людей, а их реализация раскроет для них новые возможности.

В тоже время, от органов власти требуется предпринять дополнительные усилия, в том числе и через систему президентских грантов, по подготовке специалистов в среде НКО и освоению некоммерческими организациями новых форм социальной организации, в том числе:

а) ресурсов единой информационно-коммуникационной среды — Интернет-порталов органов власти и общественных палат, для вовлечения своих целевых групп в процесс публичного обсуждения проектов государственных решений;

б) технологий организации публичных слушаний, общественной экспертизы и т. п., в ходе которых выявляются различные точки зрения и аргументы заинтересованных сторон, ведутся дискуссии по выбору и утверждению управленческих решений, приемлемых для своих целевых групп.

В связи с высказанными суждениями дополнительного изучения требует вопрос о способности НКО обеспечить массовое «компетентное участие» граждан в публичном обсуждении проектов нормативных правовых актов и проектов решений органов исполнительной власти. Специальных социологических работ по данному вопросу пока нет.

Список литературы:

1. *Воржецов А.Г., Ханнанова И.Ю.* Взаимодействие институтов гражданского общества и государства в современной России. Казань: Казанский государственный технологический университет, 2008.
2. *Гавра Д.П.* Общественное мнение и власть: режимы и механизмы взаимодействия // Журнал социологии и социальной антропологии. 1998. Т. 1. Вып. 4. С. 53–77.
3. *Гарр Т.Р.* Почему люди бунтуют. СПб.: Питер, 2005.
4. *Голенкова З.Т.* Гражданское общество в России // Социс. 1997. № 3. С. 25–36.
5. Доклад об экономике России 32: Неопределенность экономической политики ограничивает горизонты роста в среднесрочной перспективе / Всемирный банк. 2014. URL: <http://www.vsemirnyjbank.org/ru/country/russia/publication/russian-economic-report-32> (дата обращения: 12.12.2016).
6. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2013 год / Общественная палата Российской Федерации. М., 2013.
7. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2014 год / Общественная палата Российской Федерации. М., 2014.

8. Жворонков А.В., Королёв А.Л., Тихонов А.В. Каталог базы данных Универсум-2: интеграция социальных показателей исследовательских проектов 1967–2012 гг. М.: ИС РАН, 2013. URL: <http://www.isras.ru/publ.html?id=2784> (дата обращения: 12.12.2016).
9. Заславская Т.И. Актуальные проблемы исследования социальных механизмов трансформационных процессов // Безопасность Евразии. 2003. № 1. С. 7–21.
10. Затонский В.А. Сильное государство и активная личность: актуальные проблемы взаимодействия // Вестник Московского университета. Серия 12. Политические науки. 2004. № 1. С. 70–88.
11. Зотова З.М. Власть и общество: проблемы взаимодействия. М.: ИКФ «Омега-Л», 2001.
12. Климова С.Г., Климов И.А. Взаимодействие граждан с властью: компетентное участие и проблема посредников // Социс. 2015. № 4 (372). С. 51–57.
13. Корнилович В.А. Россия: социологическое знание в разработке стратегий государственного развития // Социология управления: фундаментальное и прикладное знание / Отв. ред. А.В. Тихонов. М.: Канон + РООИ Реабилитация, 2014. С. 67–92. URL: <http://www.isras.ru/publ.html?id=3263> (дата обращения: 12.12.2016).
14. Купряшин Г.Л. Координация политики: институциональный механизм торга, представительства и согласования интересов // Ученые труды факультета государственного управления. М.: Издательство Московского университета, 2012. Вып. 8. С. 193–204. URL: <http://www.spa.msu.ru/uploads/files/books/ut8.pdf> (дата обращения: 12.12.2016).
15. Мерсиянова И.В., Корнеева И.Е. Вовлеченность населения в неформальные практики гражданского общества и деятельность НКО: региональное измерение. М.: НИУ ВШЭ, 2011.
16. Мерсиянова И.В., Чешкова А.Ф., Краснопольская И.И. Самоорганизация и проблемы формирования профессиональных сообществ в России. М.: НИУ ВШЭ, 2011.
17. Михайленок О.М. Стратегическая культура как системообразующий фактор общественно-политического согласия // Россия реформирующаяся. Ежегодник / отв. ред. М.К. Горшков. М.: Новый хронограф, 2012. Вып. 11. С. 125–141. URL: <http://www.isras.ru/publ.html?id=2825> (дата обращения: 12.12.2016).
18. Общероссийский народный фронт [Официальный сайт]. URL: <http://onf.ru/structure/ob-onf/> (дата обращения: 02.09.2016).
19. Олсон М. Логика коллективных действий. Общественные блага и теория групп. М.: Фонд Экономической Инициативы, 1995.

20. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2013 «Послание Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию» // КонсультантПлюс [Информационно-правовая система].
URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_155646/ (дата обращения: 05.12.2016).
21. Российская общественная инициатива [Официальный сайт].
URL: <https://www.roi.ru/> (дата обращения: 02.09.2016).
22. Смольков В.Г., Киселев В.Н. Российская модель социального партнерства (Сущность, проблемы, факторы становления) // Труд и социальные отношения. 2000. № 2 (8). С. 8–9.
23. Список членов Общественной палаты РФ // Общественная палата РФ [Официальный сайт]. URL: <https://www.oprf.ru/ru/about/chambermembers/members2014/> (дата обращения: 10.01.2015).
24. Технологии в политике и политико-административном управлении / Под общ. ред. М.Г. Анохина. М.: Изд-во РАГС, 2005.
25. Толочко А.В. Инновационные механизмы социально-политического взаимодействия государства и институтов гражданского общества в современной России // PolitBook. 2012. № 2. С. 110–120.
26. Усманова С.Р. Представления россиян о гражданском участии // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2008. № 2 (86). С. 45–59. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/predstavleniya-rossiyan-o-grazhdanskom-uchastii> (дата обращения: 12.12.2016).
27. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Информационно-правовая система].
URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 05.12.2016).
28. Федеральный портал проектов нормативных правовых актов [Официальный сайт].
URL: <http://regulation.gov.ru/> (дата обращения: 02.09.2016).
29. Финансы и развитие. Ежеквартальный журнал Международного валютного фонда. Сентябрь 2014. Вып. 51. № 3. URL: <http://www.imf.org/external/russian/pubs/ft/fandd/2014/09/pdf/fd0914r.pdf> (дата обращения: 12.12.2016).
30. Форум доноров [Официальный сайт]. URL: <http://www.donorsforum.ru/> (дата обращения: 14.10.2014).

31. Хилгартнер С., Боск Ч.Л. Рост и упадок социальных проблем: конкуренция публичных арен // Социальная реальность. 2008. № 2. С. 73–94.
32. Яковлев А.А. Взаимодействие групп интересов и их влияние на экономические реформы в современной России // Мир России. 2003. № 4. С. 44–88.
33. Bauman Z. Liquid Times. Living in the Age of Uncertainty. Cambridge: Polity Press, 2007.
34. Mauss A.L. Social Problems as Social Movements. New York: Lippincott, 1975.

Klementiev D.S., Kornilovich V.A., Malishev M.A.

Social and Organizational Forms of Citizen Participation in Government Decision-making

Dmitry S. Klementiev — Ph.D., Chair Management Sociology, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.
E-mail: Klementiev@spa.msu.ru

Vladimir A. Kornilovich — Ph.D., Institute of Sociology, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation.
E-mail: Kornilovich69@mail.ru

Maksim A. Malishev — Ph.D., Associate Professor, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.
E-mail: Malishev@spa.msu.ru

Annotation

The article examines the problem of citizen involvement and participation of various social groups in public discussion of drafts of regulations and state decisions. Special attention is paid to the question of behavioral and structural changes in state-society interaction. The authors point out, on the one hand, the manifestations of a developing activity of social groups in interactions with organizational structures unusual for them, and on the other hand, a reduction in more traditional inter-sector interactions. The authors come to a conclusion that such a mismatch of social organization forms and infrastructure is caused by strong-resource groups creating their own system of interaction with authorities blocking functional borders of the three sectors of economy. The contradiction reflects the character of the emerging social mechanisms of citizen participation in government decision-making, which, according to the authors, forms the core of the existing administrative problem.

Keywords

Problems of management, social and organizational forms, model of three-sector economy, intersector interaction, public examination, public hearings, Chamber of Commerce and Industry, Public Chamber, tripartite commission.

References

1. Vorzhetsov A.G., Khannanova I.Iu. *Vzaimodeistvie institutov grazhdanskogo obshchestva i gosudarstva v sovremennoi Rossii*. Kazan': Kazanskii gosudarstvennyi tekhnologicheskii universitet, 2008.
2. Gavra D.P. *Obshchestvennoe mnenie i vlast': rezhimy i mekhanizmy vzaimodeistviia*. *Zhurnal sotsiologii i sotsial'noi antropologii*, 1998, vol. 1, issue 4, pp. 53–77.
3. Garr T.R. *Pochemu liudi buntuiut*. Saint Petersburg: Piter, 2005.
4. Golenkova Z.T. *Grazhdanskoe obshchestvo v Rossii*. *Sotsis*, 1997, 3, pp. 25–36.
5. *Doklad ob ekonomike Rossii 32: Neopredelennost' ekonomicheskoi politiki ogranichivaet gorizonty rosta v srednesrochnoi perspective* / Vsemirnyi bank, 2014. URL: <http://www.vsemirnyjbank.org/ru/country/russia/publication/russian-economic-report-32> (data obrashcheniia: 12.12.2016).
6. *Doklad o sostoianii grazhdanskogo obshchestva v Rossiiskoi Federatsii za 2013 god* / Obshchestvennaia palata Rossiiskoi Federatsii. Moscow, 2013.
7. *Doklad o sostoianii grazhdanskogo obshchestva v Rossiiskoi Federatsii za 2014 god* / Obshchestvennaia palata Rossiiskoi Federatsii. Moscow, 2014.
8. Zhavoronkov A.V., Korolev A.L., Tikhonov A.V. *Katalog bazy dannykh Universum-2: integratsiia sotsial'nykh pokazatelei issledovatel'skikh projektov 1967–2012 gg.* Moscow: IS RAN, 2013. URL: <http://www.isras.ru/publ.html?id=2784> (data obrashcheniia: 12.12.2016).

9. Zaslavskaiia T.I. Aktual'nye problemy issledovaniia sotsial'nykh mekhanizmov transformatsionnykh protsessov. *Bezopasnost' Evrazii*, 2003, 1, pp. 7–21.
10. Zatonskii V.A. Sil'noe gosudarstvo i aktivnaia lichnost': aktual'nye problemy vzaimodeistviia. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriia 12. Politicheskie nauki*, 2004, 1, pp. 70–88.
11. Zotova Z.M. *Vlast' i obshchestvo: problemy vzaimodeistviia*. Moscow: IKF “Omega-L”, 2001.
12. Klimova S.G., Klimov I.A. Vzaimodeistvie grazhdan s vlast'iu: kompetentnoe uchastie i problema posrednikov. *Sotsis*, 2015, 4 (372), pp. 51–57.
13. Kornilovich V.A. Rossiia: sotsiologicheskoe znanie v razrabotke strategii gosudarstvennogo razvitiia. *Sotsiologiia upravleniia: fundamental'noe i prikladnoe znanie* / Otv. red. A.V. Tikhonov. Moscow: Kanon + ROOI Reabilitatsiia, 2014. Pp. 67–92. URL: <http://www.isras.ru/publ.html?id=3263> (data obrashcheniia: 12.12.2016).
14. Kupriashin G.L. Koordinatsiia politiki: institutsional'nyi mekhanizm torga, predstavitel'stva i soglasovaniia interesov. *Uchenye trudy fakul'teta gosudarstvennogo upravleniia*. Moscow: Izdatel'stvo Moskovskogo universiteta, 2012. Vol. 8. Pp. 193–204. URL: <http://www.spa.msu.ru/uploads/files/books/ut8.pdf> (data obrashcheniia: 12.12.2016).
15. Mersiianova I.V., Korneeva I.E. *Vovlechennost' naseleniia v neformal'nye praktiki grazhdanskogo obshchestva i deiatel'nost' NKO: regional'noe izmerenie*. Moscow: NIU VShE, 2011.
16. Mersiianova I.V., Cheshkova A.F., Krasnopol'skaia I.I. *Samoorganizatsiia i problemy formirovaniia professional'nykh soobshchestv v Rossii*. Moscow: NIU VShE, 2011.
17. Mikhailenok O.M. Strategicheskaiia kul'tura kak sistemoobrazuiushchii faktor obshchestvenno-politicheskogo soglasiia. *Rossiia reformiruiushchaisia. Ezhegodnik* / otv. red. M.K. Gorshkov. Moscow: Novyi khronograf, 2012. Vol. 11. Pp. 125–141. URL: <http://www.isras.ru/publ.html?id=2825> (data obrashcheniia: 12.12.2016).
18. *Obshcherossiiskii narodnyi front [Ofitsial'nyi sait]*. URL: <http://onf.ru/structure/ob-onf/> (data obrashcheniia: 02.09.2016).
19. Olson M. *Logika kollektivnykh deistvii. Obshchestvennye blaga i teoriia grupp*. Moscow: Fond Ekonomicheskoi Initsiativy, 1995.
20. Poslanie Prezidenta RF Federal'nomu Sobraniuu ot 12.12.2013 “Poslanie Prezidenta RF Vladimira Putina Federal'nomu Sobraniuu”. *Konsul'tantPlius [Informatsionno-pravovaia sistema]*. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_155646/ (data obrashcheniia: 05.12.2016).
21. *Rossiiskaia obshchestvennaia initsiativa [Ofitsial'nyi sait]*. URL: <https://www.roi.ru/> (data obrashcheniia: 02.09.2016).
22. Smol'kov V.G., Kiselev V.N. Rossiiskaia model' sotsial'nogo partnerstva (Sushchnost', problemy, faktory stanovleniia). *Trud i sotsial'nye otnosheniia*, 2000, 2 (8), pp. 8–9.
23. Spisok chlenov Obshchestvennoi palaty RF. *Obshchestvennaia palata RF [Ofitsial'nyi sait]*. URL: <https://www.oprf.ru/ru/about/chambermembers/members2014/> (data obrashcheniia: 10.01.2015).
24. *Tekhnologii v politike i politiko-administrativnom upravlenii* / Pod obshch. red. M.G. Anokhina. Moscow: Izd-vo RAGS, 2005.
25. Tolochko A.V. Innovatsionnye mekhanizmy sotsial'no-politicheskogo vzaimodeistviia gosudarstva i institutov grazhdanskogo obshchestva v sovremennoi Rossii. *PolitBook*, 2012, 2, pp. 110–120.

26. Usmanova S.R. Predstavleniia rossiian o grazhdanskom uchastii. *Monitoring obshchestvennogo mneniia: ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny*, 2008, 2 (86), pp. 45–59. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/predstavleniia-rossiyan-o-grazhdanskom-uchastii> (data obrashcheniia: 12.12.2016).
27. Federal'nyi zakon ot 06.10.2003 № 131–FZ “Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniia v Rossiiskoi Federatsii”. *Konsul'tantPlus [Informatsionno-pravovaia sistema]*. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (data obrashcheniia: 05.12.2016).
28. *Federal'nyi portal proektov normativnykh pravovykh aktov [Ofitsial'nyi sait]*. URL: <http://regulation.gov.ru/> (data obrashcheniia: 02.09.2016).
29. *Finansy i razvitie. Ezhekvartal'nyi zhurnal Mezhdunarodnogo valiutnogo fonda*. Sentiabr' 2014, vol. 51, no 3. URL: <http://www.imf.org/external/russian/pubs/ft/fandd/2014/09/pdf/fd0914r.pdf> (data obrashcheniia: 12.12.2016).
30. *Forum donorov [Ofitsial'nyi sait]*. URL: <http://www.donorsforum.ru/> (data obrashcheniia: 14.10. 2014).
31. Khilgartner S., Bosk Ch.L. Rost i upadok sotsial'nykh problem: konkurentsia publichnykh aren. *Sotsial'naia real'nost'*, 2008, 2, pp. 73–94.
32. Iakovlev A.A. Vzaimodeistvie grupp interesov i ikh vliianie na ekonomicheskie reformy v sovremennoi Rossii. *Mir Rossii*, 2003, 4, pp. 44–88.
33. Bauman Z. *Liquid Times. Living in the Age of Uncertainty*. Cambridge: Polity Press, 2007.
34. Mauss A.L. *Social Problems as Social Movements*. New York: Lippincott, 1975.