

МИНОБРНАУКИ РОССИИ

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение

высшего образования

**«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ Н.Г.  
ЧЕРНЫШЕВСКОГО»**

*На правах рукописи*

Кафедра политических наук

**ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА В МЕХАНИЗМЕ РЕГИОНАЛЬНОГО  
УПРАВЛЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ САРАТОВСКОЙ И САМАРСКОЙ  
ОБЛАСТЕЙ)**

**АВТОРЕФЕРАТ**

магистерской работы

студента 2 курса 264 группы

Направление подготовки 41.04.04 «Политология»; «Государственная  
политика и управление»

юридического факультета

**Такуновой Ольги Сергеевны**

Научный руководитель

профессор, д.и.н., \_\_\_\_\_.

должность, уч. степень, уч. звание

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20 \_\_\_\_ г.

\_\_\_\_\_ / В.А. Митрохин  
(подпись) (инициалы, фамилия)

Заведующий кафедрой

профессор, д.п.н., \_\_\_\_\_.

должность, уч. степень, уч. звание

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20 \_\_\_\_ г.

\_\_\_\_\_ / А.А. Вилков  
(подпись) (инициалы, фамилия)

Саратов 2019

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** В современной России особую важность приобрел вопрос становления гражданского общества. Последние десятилетия в Российской Федерации происходили системные изменения, как в экономическом, так и в политическом плане. Политические преобразования неизбежно повлекли за собой создание новых институтов гражданского общества, осуществляющих общественный контроль за органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Одним из преобразований политической жизни современного российского общества явилось создание Общественной палаты Российской Федерации по инициативе президента РФ В.В. Путина. Так, 04 апреля 2005 года был принят Федеральный закон "Об Общественной палате Российской Федерации". Данный институт был создан для формирования устойчивого гражданского общества, развития так называемых «партнерских отношений» государства и общества. Данное обстоятельство придает особую актуальность и общественную значимость научного изучения института Общественной палаты в свете становления гражданского общества в России.

Стоит предположить, что Общественная палата, как относительно молодой института, является значимым фактором развития гражданского общества на современном этапе. На сегодняшний день данный институт существует как на федеральном уровне, так и во многих регионах России, а так постепенно охватывает и уровень муниципалитета. Деятельность палаты каждого уровня закреплена соответствующим законодательством, анализ которого показывает, что общие положения, цели, задачи, принципы деятельности и полномочия фиксированы и составляют единое нормативное поле, хотя на практике функционал деятельности каждого уровня несет свои механизмы реализации.

Отметим, что в современной России данный институт гражданского общества вызывает спорные суждения. На основании результатов опросов, проводимых Всероссийским центром изучения общественного мнения

(ВЦИОМ) по оценке россиянами деятельности государственных и общественных институтов показали, что одобрение деятельности Общественной палаты составляет равные процентные доли по всем исследуемым периодам, но в процентном соотношении по сравнению с другими институтами гражданского общества уровень доверия достаточно низкий.

Анализируя научные работы и мнения экспертов по данной теме, можно встретить дискуссии, которые свидетельствуют о том, что роль Общественных палат на уровне региона в системе политического управления субъекта и становлении гражданского общества неоднозначна. С одной стороны мы имеем законодательное закрепление самостоятельного функционала Общественной палаты, которые претендуют на координирующую роль в публичном пространстве и выступает как «глас народа». С другой стороны, аналитики подвергают критике некоторые особенности формирования региональных Общественных палат, таких, как: дублирование депутатской деятельности, «формальное участие», некомпетентность в области построения механизмов управления избираемых членов палаты. В качестве примера можно привести статьи российских политологов Ю.С.Чернышова, Г.М.Заболотной и Е.В.Галкиной, которые посвящены анализу институтов и практик взаимодействия структур гражданского общества и органов власти, как на региональном, так и на федеральном уровне. При этом оценка этих институтов и практик достаточно различна. Так, если Е.В.Галкина описывает практику созданных на различных уровнях Общественных палат как однозначно положительный опыт, то Г.М.Заболотная указывает на опасность имитационного характера таких структур, а Ю.С.Чернышов пишет уже о «созданных «сверху» муляжах гражданского общества».

Отсутствие согласованности взглядов вызывает необходимость уточнения понимания участия региональных Общественных палат в

механизме регионального управления, формат участия и перспектив деятельности.

С практической точки зрения в работе региональных Общественных палатах тоже присутствуют определенные сложности. В ходе формирования региональных Общественных палат четко прослеживается тенденция на создание гражданского общества, управляемого «сверху». О том, что в деятельности Общественных палат существуют серьезные проблемы и противоречия, демонстрируют проведенные социологические исследования различного уровня и экспертные оценки. Прослеживается мнение о нарушении механизма обратной связи «общество - государство». Уяснение данного феномена и осознание места региональных Общественных палат в системе управления региона представляется в связи с этим весьма актуальным.

**Степень научной разработанности проблемы.** В ходе написания магистерской работы проведенный анализ научной литературы показал наличие специальных работ, посвященных Общественным палатам в системе политического управления регионом в целом, так и отдельно Общественной палате Саратовской области. Стоит отметить, что имеющиеся исследования в основном проводились в 2008-2009 гг, когда процесс становления региональных Общественных палат был «на слуху» и наиболее популярным. Имеющиеся исследования не в полной мере раскрывают значимость проблемы и не дают глубокого представления о том, какое значение имеют региональные Общественные палаты для современного российского общества, находящегося в периоде активного развития и какое место занимают в механизме регионального управления субъекта Российской Федерации.

На сегодняшний момент постепенно расширяется функционал деятельности региональных Общественных палат в политическом аспекте, что порождает необходимость проведения новых исследований и обуславливает актуальность изучения данной проблемы.

**Объектом** исследования выступает Общественная палата как часть механизма политического управления на региональном уровне.

**Предметом** исследования степень эффективности участия региональных Общественных палат в механизме политического управления конкретного субъекта Российской Федерации.

**Цель исследования:** определить роль региональной Общественной палаты в политическом управлении области.

В соответствии с целью исследования поставлены следующие **задачи**:

- выявить специфику функционирования Общественных палат в регионах Российской Федерации, определить модели их формирования;
- охарактеризовать деятельность региональной Общественной палаты в структуре механизма взаимодействия власти и общества на примере региональных палат двух субъектов РФ;
- выявить факторы, влияющие на эффективное участие Общественной палаты в региональном управлении и провести анализ эффективности функционирования данного института гражданского общества.

**Теоретико-методологическая база исследования.** При написании работы используются следующие методологические подходы и методы исследования: институциональный анализ в качестве ведущего метода исследования (он применяется для выявления места и роли Общественной Палаты в системе регионального управления, как института гражданского общества); анализ нормативных документов, регламентирующих деятельность региональной Общественной палаты; структурно-функциональный анализ (для выделения основных функций и характера деятельности региональных общественных палат), сравнительный анализ (для проведения сравнения деятельности палат в исследуемых регионах и выявления региональных специфик, влияющих на реализацию деятельности изучаемого института).

**Источниковой базой** магистерской работы является региональное законодательство, регламентирующее деятельность Общественной палаты

Саратовской области – региональный закон, кодекс этики, а так же публичные отчеты и доклады о деятельности общественной палаты области, материалы официальных сайтов региональных палат, Общественной палаты РФ, публикации в СМИ, научные труды экспертного сообщества.

На основе проведенного исследования сформулированы следующие **основные положения, выносимые на защиту:**

- институт региональных общественных палат слабо развит в России и является нейтральным звеном в механизме регионального управления;
- в ходе работы над диссертацией выявлены факторы, влияющие на способность региональных Общественных палат осуществлять свои функции;
- определена целесообразность введения иной системы построения гражданского общества в России.

**Апробация результатов исследования:** отдельные положения исследования были обсуждены на следующих научно-практических конференциях:

- XI Международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России» (секция «Вызовы, риски и перспективы политического развития современной России»), апрель 2018 года;
- V Международная научно-практическая конференция на тему: «Электоральный цикл в современной России: итоги и перспективы», май 2018 года;
- XII Международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России» (секция «Вызовы, риски и перспективы политического развития современной России»), апрель 2019 года.

**Научная новизна** магистерского исследования заключается в предложенной автором классификации параметров проведения сравнительного анализа региональных общественных палат для выявления

эффективности участия в системе регионального управления. В ходе изучения общественной палаты как одного из институтов гражданского общества в России, предложена иная система построения диалога «власти и общества» в нашей стране.

**Структура** выпускной квалификационной работы включает в себя: введение, две главы, заключение, список источников использованной литературы и приложения.

## **СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, освещается степень ее научной разработанности, определяются объект, предмет, цели и основные задачи исследования, излагается методологическая основа, источниковая база, новизна исследования. Формулируются положения, выносимые на защиту. Приводятся сведения об апробации и внедрении научных результатов. Формулируются положения, выносимые на защиту.

**Первая глава «Теоретические аспекты деятельности региональных Общественных палат как института гражданского общества»** включает в себя два параграфа, в которых рассматривается политико-правовой статус Общественной палаты в регионах Российской Федерации и участие данного института в региональном управлении на примере Саратовской и Самарской областей.

В последнее десятилетие в нашей стране перед властью стоит задача создания благоприятных условий для развития гармоничных отношений с гражданским обществом. Вопрос государственного управления становится вопросом партнёрских отношений власти и граждан. На современном этапе ведется выстраивание механизмов диалога и равноправного партнёрства между обществом и властью на федеральном, региональном уровнях, включая участие гражданских объединений в выработке решений, гражданский контроль над деятельностью властных структур и гражданскую экспертизу законодательных актов. На сегодняшний день одним из таких

каналов влияния граждан на власть является институт гражданского общества – Общественная палата.

В результате рассмотрения основных подходов к процессу формирования региональных Общественных палат сделаны следующие выводы. Формирование в начале XXI в. Общественной палаты РФ и появление новой федеральной модели комплектования региональных общественных палат вместо существовавших ранее моделей потребовало унификации региональных правовых норм. Региональные законы об Общественных палатах имели важное юридическое и практическое значение. Во-первых, Общественным палатам были законодательно предоставлены соответствующие права. Во-вторых, Общественные палаты были четко выделены из общего комплекса прочих общественных институтов. В-третьих, в различных региональных законах фиксировались права и обязанности Общественных палат.

Однако, ныне действующее региональное законодательство по-прежнему оставляет споры по процессу формирования состава региональной Общественной палаты.

На практике формы работы региональных Общественных палат разнообразны. Следует отметить, что спектр вопросов, обсуждаемых и решаемых на заседаниях комиссий Общественных палат, охватывает весь круг проблем, волнующих население: ЖКХ, образование, национальная культура и языки, безбарьерная среда, СМИ, семья, пенсионное обеспечение, местное самоуправление, территориальное самоуправление и т.д. Прослеживается общая тенденция: большинство общественно значимых мероприятий Общественные палаты стараются проводить совместно с органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также с общественными объединениями. Уделяется внимание национальным и историческим особенностям субъектов. Прослеживается сквозное участие региональных палат в проектах Общественной палаты России. Общественная палата Самарской области отдельным блоком представляют



взаимодействие с Общественной палатой Российской Федерации, хотя данной вертикали нет. Имеются различия и в перспективном планировании деятельности региональных палат. Так, в Самарской области, в качестве перспективных задач – расширение практики взаимодействия со всеми участниками общественной жизни, активное привлечение к публичным и общественным обсуждениям представителей общественности; применение инновационных форм работы и обратной связи с населением, в том числе используя сетевые технологии. В саратовской же области на перспективу акцент делается на традиционной форме работе: продолжить положительный опыт выявления и решения актуальных проблем территории посредством инструментов, закрепленных законодательством и нормативно-правовой базой Российской Федерации и Саратовской области, используя отработанные механизмы.

**Вторая глава** «Сравнительный анализ деятельности региональных Общественных палат Саратовской и Самарской областей как элемент механизма регионального управления» включает в себя два параграфа, в которых рассматриваются результаты сравнительного анализа деятельности региональных Общественных палат Саратовской и Самарской областей как элемент механизма регионального управления. Проведенный анализ учитывает факторы, влияющие на способность региональных Общественных палат осуществлять свои функции и анализ условий, в которых палаты включены в региональное управление, на примере Саратовской и Самарских областей. Получены результаты авторского социологического исследования по восприятию населением региональных Общественных палат.

В целом, по результатам исследования можно сделать вывод, что восприятие населением региональных Общественных палат скорее нейтральное, чем негативное. Опрошенные респонденты осведомлены о функционировании такого гражданского института, как региональная общественная палата, понимают общие принципы деятельности и задачи данной структуры.

В ходе работы нами были выделены параметры, оказывающие прямое влияние на способность Общественных палат осуществлять свои функции в системе регионального управления. Преобладающий «позитивный» политический статус данных органов, расширяет их возможности по представительству интересов, благоприятствует формированию реально действующего института гражданского общества, преобладание «негативных оценочных параметров», сужает такие возможности.

Автором предложен новый подход по формированию институтов гражданского общества.

В **заключении** подводятся итоги магистерской работы, обобщаются основные теоретические и практические выводы.

**Основные положения магистерской работы отражены в следующих научных публикациях:**

- Такунова О.С. Участие институтов гражданского общества в избирательном процессе (на примере предвыборной кампании 2018 года)». Молодежная политическая наука в Саратове: ежегодник научных статей по проблемам политической теории и практики студентов, магистрантов, аспирантов саратовских вузов. – Саратов: Издательство «Саратовский источник», 2018. – Вып. 6. С.81 – 84;

- Такунова О.С. Особенности развития институтов гражданского общества (на примере предвыборной кампании 2018 года). Электронный сборник статей по материалам LXVIII студенческой международной научно-практической конференции. – Новосибирск: Изд. АНС «СибАК». – 2018. – № 8 (67). С.15 – 19;

- Такунова О.С. Основные параметры для проведения сравнительного анализа деятельности региональных общественных палат. Молодежная политическая наука в Саратове: ежегодник научных статей по проблемам политической теории и практики студентов, магистрантов, аспирантов саратовских вузов. – Саратов: Издательство «Саратовский источник», 2019. – Вып. 7. С.124 – 127.